



A black and white photograph of a busy city street intersection. Pedestrians are crossing the street, and a traffic light is visible on the right. A large blue circular graphic is overlaid on the bottom right, containing the text "20 JAHRE" in large white letters, and "Kennzahlenvergleich in den Schweizer" in smaller white letters below it. A red watermark is visible on the left side of the image.

# Kennzahlenvergleich in den Schweizer Städten

## Inhalt

<b>Vorwort</b>	<b>3</b>
<b>20 Jahre Berichterstattung zur Sozialhilfe in Schweizer Städten – Geschichte und Bedeutung</b>	<b>4</b>
Ausgangslage	5
Geschichte des Kennzahlenvergleichs	7
Auswirkungen auf die Organisation der Sozialhilfe	8
Identifikation von Risikogruppen und Anpassung des Massnahmenpakets in den Städten	9
<i>Kinder und Jugendliche sowie Alleinerziehende</i>	10
<i>Junge Erwachsene</i>	10
<i>Ältere Sozialhilfebeziehende und Langzeitbeziehende</i>	10
<i>Räumliche Mobilität von Sozialhilfebeziehenden</i>	11
<i>Auswirkung der Revision von Sozialversicherungen (IV, ALV)</i>	11
Fazit und Ausblick	12
<b>Verschiebung in den Wirtschaftssektoren</b>	<b>13</b>
Aspekte des Strukturwandels	13
<i>Verschiebungen in den Wirtschaftsbranchen</i>	14
<i>Weniger Routine-Tätigkeiten und sinkende Nachfrage nach Gering- und Mittelqualifizierten</i>	17
Veränderungen im Zuge des Strukturwandels	18
<i>Zunahme des Bildungsstands der Bevölkerung</i>	18
<i>Steigendes Risiko der Langzeitarbeitslosigkeit für Geringqualifizierte und Ältere</i>	20
<i>Umgang mit neuen Risiken im sozialen Sicherungssystem</i>	21
Die Entwicklungen in der Sozialhilfe	24
<i>Trends in den Sozialhilfequoten</i>	24
<i>Steigendes Sozialhilferisiko für Ältere und Geringqualifizierte</i>	26
<i>Sozialhilfe dient zunehmend der längerfristigen Existenzsicherung</i>	28
Fazit	30
<b>Literatur</b>	<b>31</b>

### Impressum

**Herausgeberin**  
Städteinitiative Sozialpolitik

Die Städteinitiative Sozialpolitik vertritt die sozialpolitischen Interessen der Schweizer Städte und setzt sich für eine bessere Koordination des Sozialstaates ein. Sie hat rund 60 Mitgliedstädte und ist eine Sektion des Schweizerischen Städteverbands.

**Autorinnen**  
Michelle Beyeler, Renate Salzgeber und Claudia Schuwey  
Berner Fachhochschule I Soziale Arbeit  
Hallerstrasse 10, 3012 Bern  
www.soziale-arbeit.bfh.ch

**Titelbild**  
Ennio Leanza, Keystone

**Bestelladresse und Informationen**  
Städteinitiative Sozialpolitik  
Geschäftsstelle, c/o Stadt Winterthur, Departement Soziales  
Pionierstrasse 7, 8403 Winterthur  
info@staedteinitiative.ch, www.staedteinitiative.ch

Oktober 2019

## Vorwort

Liebe Leserin, lieber Leser

Seit 20 Jahren vergleichen Schweizer Städte ihre Kennzahlen der Sozialhilfe. Dieses Jubiläum nehmen wir zum Anlass, um längerfristige Entwicklungen zu analysieren. Im ersten Teil zeichnet die langjährige Autorin des Kennzahlenberichts, Renate Salzgeber, die Geschichte und die Wirkungen des städtischen Kennzahlenvergleichs nach.

### Kennzahlen statt Kristallkugel

Denn der Blick auf die Daten und die fachlichen Diskussionen haben zu Innovationen in den städtischen Sozialdiensten geführt. Dank der Beschäftigung mit den Zahlen und Fakten konnten Trends frühzeitig erkannt und angegangen werden. Nicht zuletzt hat der jährlich erscheinende Bericht zur Sozialhilfe in den Städten politische und mediale Diskussionen versachlicht.

Im zweiten Teil befassen sich die aktuellen Autorinnen des Kennzahlenberichts, Michelle Beyeler und Claudia Schuwey, mit dem Strukturwandel im Arbeitsmarkt und seinen Auswirkungen auf die Sozialhilfe in den letzten 20 Jahren. Sie stellen fest, dass es für Personen ohne Berufsabschluss immer schwieriger wird, ein sicheres Einkommen zu erzielen. Langzeitarbeitslosigkeit hat in dieser Gruppe in den letzten 20 Jahren deutlich zugenommen; ganz besonders betroffen sind Menschen ab etwa 50 Jahren: gefragt sind gut gebildete, flexible und belastbare Arbeitskräfte. Routinetätigkeiten verschwinden mit der Digitalisierung zunehmend.

### Die Verlierer der Wissensgesellschaft

Gleichzeitig stieg das durchschnittliche Bildungsniveau der Schweizer Bevölkerung markant. Eine Bildungsschere geht auf: Die Wirtschaft verlangt vermehrt nach hochqualifizierten Personen. Aber für niedrig qualifizierte Menschen fallen immer mehr existenzsichernde Arbeitsplätze weg. Ihnen bleibt oft nur der Gang zum Sozialamt: Von den erwachsenen Sozialhilfebeziehenden in den 14 Kennzahlenstädten haben über 54 Prozent keine Berufsausbildung. Es braucht also bessere Aus- und Weiterbildungsmöglichkeiten, damit es weniger Verliererinnen und Verlierer des Strukturwandels gibt. Und es braucht jemanden, der diese Bildung finanziert.

### Bildungsgelder vom Bund

Ein Ansatzpunkt könnte das Weiterbildungsgesetz des Bundes sein. Bisher wurden noch keine Mittel für die Sozialhilfe aufgrund dieses Gesetzes gesprochen. Es ist aber eine Realität, dass Städte und Gemeinden bereits heute erhebliche Mittel aus der Sozialhilfe in die Förderung der Grundkompetenzen investieren – und trotzdem ein klarer Nachholbedarf besteht. Mit der BFI-Botschaft zur Förderung von Bildung, Forschung und Innovation (BFI-Botschaft), die der Bundesrat voraussichtlich im ersten Quartal 2020 zuhanden des Parlaments verabschiedet, könnte ein Zwischenziel erreicht werden: Für die Förderung von Grundkompetenzen und die berufliche Qualifizierung von Sozialhilfebeziehenden sollen 40 Millionen eingestellt werden, wie es die Motion 18.3537 «Arbeit dank Bildung» von Kurt Fluri fordert.

### Altersguillotine bei über 56-Jährigen

Die Sozialhilfequote der 56–64-Jährigen stieg in den Vergleichsstädten in den letzten zehn Jahren massiv an – von 3.3 auf 4.8 Prozent. Eine neue Erkenntnis ist, dass bereits bei den 46–55-Jährigen das Sozialhilferisiko im vergangenen Jahrzehnt deutlich zugenommen hat, und zwar von 4.9 auf 5.7 Prozent. In diesen Altersgruppen addieren sich verschiedene Problemlagen: mangelnde oder falsche Berufsbildung, erschwerter Arbeitsmarktzugang, gesundheitliche Probleme. Es zeigen sich auch Einflüsse der vorgelagerten Systeme: Denn die soziale Absicherung durch die Arbeitslosenversicherung und die Invalidenversicherung hat sich im gleichen Zeitraum verschlechtert. Alles zusammen führt dazu, dass die Sozialhilfe in dieser Altersgruppe oft längerfristig die Existenzsicherung übernehmen muss.

Dass Handlungsbedarf besteht bei den älteren Ausgesteuerten, hat nun auch der Bundesrat erkannt und schlägt eine Überbrückungsleistung ab 60 Jahren vor. Die Städteinitiative Sozialpolitik begrüsst diesen Vorschlag ausdrücklich: Obwohl eine solche Überbrückungsleistung die Sozialhilfe nicht wesentlich entlasten dürfte, schliesst sie doch eine Lücke im System. Ein kleiner, aber wichtiger Schritt in die richtige Richtung.

*Nicolas Galladé  
Präsident Städteinitiative Sozialpolitik  
Stadtrat von Winterthur*



# 20 Jahre Bericht- erstattung zur Sozial- hilfe in Schweizer Städten – Geschichte und Bedeutung

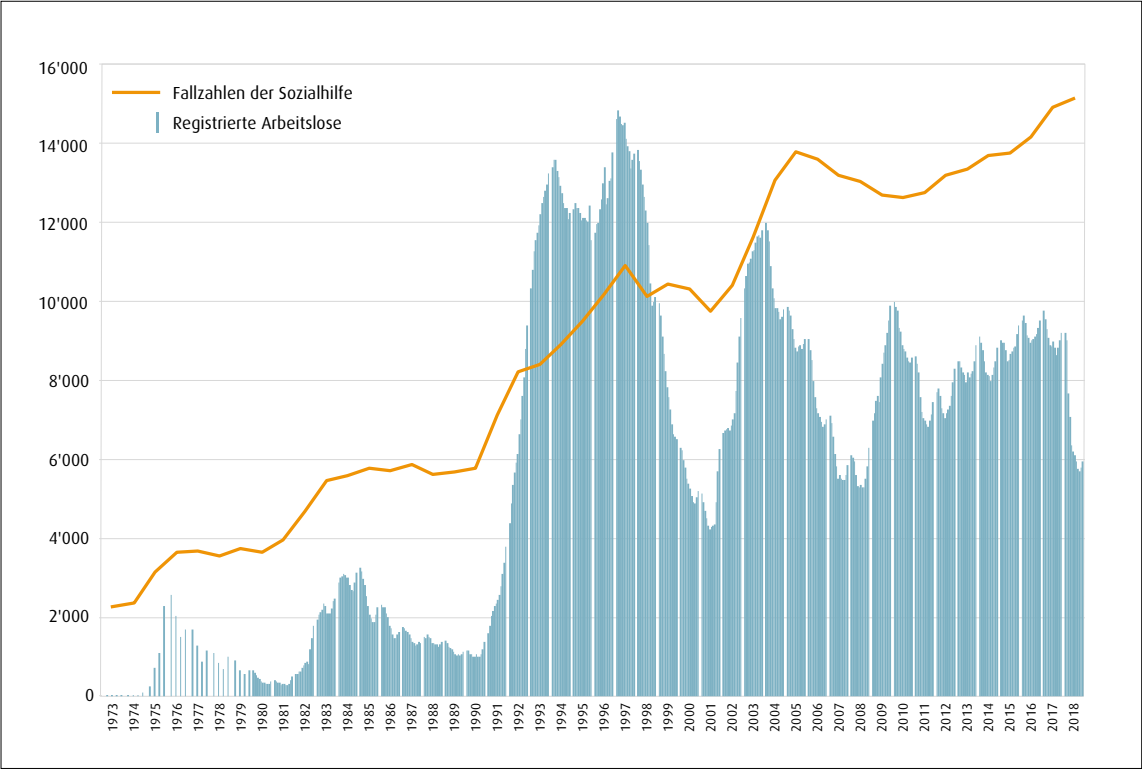
Renate Salzgeber

Die Sozialhilfe ist ein wichtiger Pfeiler der städtischen Sozialpolitik. Bis in die späten 1990er Jahre gab es keine umfassende Datenbasis zur Beschreibung der Entwicklung in der Sozialhilfe und zu den Problemlagen der betroffenen Bevölkerungsgruppen. Deshalb hat damals eine Gruppe von Städten ein Projekt zum Aufbau solcher Statistiken in Angriff genommen. Sie hat in einem ersten Schritt die definitorischen Grundlagen geschaffen, um einen kantonsübergreifenden Städtevergleich zur Sozialhilfe zu ermöglichen. Vor 20 Jahren entstand der erste

vergleichende Bericht zu den Kennzahlen der Sozialhilfe in Schweizer Städten. Die Städte verfolgen dabei zwei zentrale Ziele: Einerseits sollen die Entwicklungen in der Sozialhilfe mithilfe von Statistiken vergleichbar dargestellt werden und andererseits sollen die Städte durch einen intensiven internen Diskurs voneinander lernen können. Folgende Fragen standen damals – und stehen auch heute noch – im Zentrum: Welche Massnahmen bewähren sich? Wie gehen andere Städte mit Risikogruppen um? Welche organisatorischen Anpassungen können den Ablauf optimieren und die Wirkung der Sozialberatung verbessern? Welche Trends lassen sich erkennen?

In den nächsten Abschnitten werden die damalige Ausgangslage und die Entwicklung des Kennzahlenprojekts beschrieben. Es folgt eine Würdigung der Erkenntnisse und Massnahmen, die im Zuge der jährlichen, systematischen Berichterstattung und des intensiven Austauschs unter den Städten gewonnen und realisiert werden konnten.

Grafik 1: Entwicklung der Zahl der Arbeitslosen und der Sozialhilfefälle in der Stadt Zürich



Quelle: Sozialdepartement der Stadt Zürich

## Ausgangslage

Die tiefe Rezession der 1990er Jahre und die anschliessende lange Phase wirtschaftlicher Stagnation haben in der Schweiz die Arbeitslosigkeit deutlich ansteigen lassen. In der Folge hat sich auch die Zahl der Sozialhilfebeziehenden markant erhöht. Grafik 1 zeigt die Entwicklung der Zahl der Arbeitslosen sowie der Fälle in der Sozialhilfe in der Stadt Zürich: Nach dem starken Anstieg der Arbeitslosigkeit zu Beginn der 1990er Jahre und erneut nach der wirtschaftlichen Flaute Anfang der 2000er Jahre ist die Zahl der Sozialhilfefälle deutlich gestiegen. Doch sie ist jeweils während den ökonomischen Erholungsphasen nur wenig zurückgegangen. Nicht nur die Zahl der Sozialhilfefälle, sondern auch die Sozialhilfequote – also der Anteil der Personen an der Wohnbevölkerung, der Sozialhilfeleistungen bezieht – blieb nach den rezessiven wirtschaftlichen Phasen nachhaltig auf einem höheren Niveau, wie Grafik 2 beispielhaft für die Stadt Bern zeigt.

Mit den Fallzahlen stiegen in den 1990er Jahren auch die Kosten für die wirtschaftliche Sozialhilfe. Die anwachsenden Kosten wirkten sich – zumindest in der Deutschschweiz – unmittelbar auf die kommunalen Finanzen aus. Deshalb rückte dieser Zweig der Sozialen Sicherheit in den Fokus des Interesses: Weshalb steigen Fallzahlen und Kosten so stark? Was beeinflusst diese Entwicklung? Ist das in anderen Städten, Gemeinden oder Kantonen auch so? Welche Bevölkerungsgruppen sind besonders häufig auf Sozialhilfe angewiesen? Welche Möglichkeiten haben die Kommunen, diese Entwicklung zu beeinflussen?

*Steigt die Arbeitslosigkeit, so steigen die Sozialhilfefallen mit Verzögerung ebenfalls. Sinkt jedoch die Arbeitslosigkeit, ist nur ein geringer Effekt auf die Sozialhilfe auszumachen.*

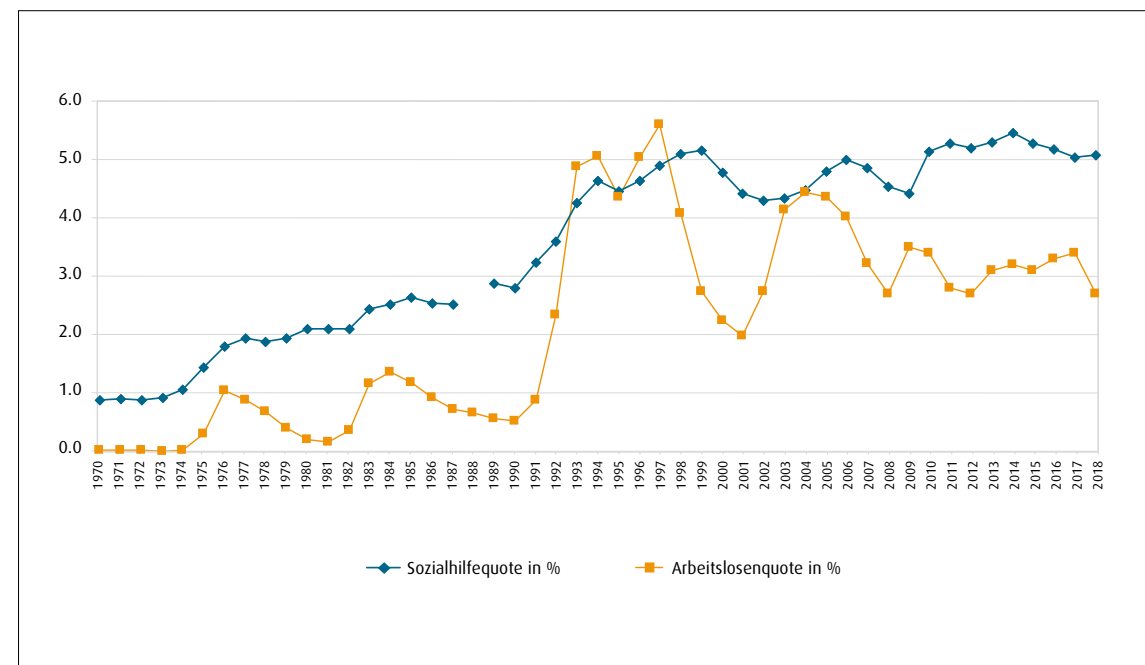
Da die Sozialhilfe in der Zuständigkeit der Kantone liegt und die meisten Deutschschweizer Kantone die Ausrichtung der Sozialhilfe an die Kommunen delegieren, waren diese Fragen nicht einfach zu beantworten. Zu dieser Zeit gab es keine öffentliche Statistik zur Sozialhilfe. Die Digitalisierung der Fallverwaltung in der Sozialhilfe in den 1990er Jahre ermöglichte es aber grösseren Städten und Gemeinden, erste Statistiken zum Sozialhilfebezug zu erstellen. Darauf aufbauend wurden erste Vergleiche vorgenommen. Es zeigte sich aber bald, dass die Daten aufgrund unterschiedlicher Definitionen und Auswertungen der Sozialhilfedossiers kaum miteinander vergleichbar waren. Ein Diskussions- und Handlungsbedarf in Bezug auf die Definitionen, die Datenauswertung und die sozialpolitischen Implikationen der betreffenden Ergebnisse war angezeigt.

*Die Einführung elektronischer Fallführungssysteme ermöglichte statistische Auswertungen und Vergleiche.*

Die Städte und grösseren Gemeinden spürten die Veränderungen im Sozialbereich sehr ausgeprägt. Es sind die Städte, als wichtige sozialpolitische Brennpunkte, in denen sich die sozialen Probleme zuerst manifestieren. So unterscheiden sich die Städte und grössere Agglomerationsgemeinden bezüglich der Sozialhilfe stark vom ländlich geprägten Umfeld.<sup>1</sup>

Obwohl die Mehrheit der Bevölkerung in einem städtischen Umfeld lebt, hatten die Städte bis in den 1990er Jahre auf Bundesebene kaum eine sozialpolitische Stimme. Neben der deutlich gestiegenen Sozialhilfequote waren es vor allem auch die Drogenprobleme, die sich besonders in den Städten manifestierten. In dieser Situation waren sich die grösseren Städte einig, dass sie sich in der nationalen Sozialpolitik mehr Gehör verschaffen müssen. 1995 haben sich die grösseren Städte daher in der Städteinitiative «Ja zur Sozialen Sicherung» zusammengeschlossen. 2002 wurde die bis anhin informelle Interessensvereinigung, an der sich inzwischen 41 Städte beteiligten, formal organisiert: Es folgte ein Namenswechsel zu «Städteinitiative Sozialpolitik» und eine Neupositionierung als Fachorganisation des Schweizerischen Städteverbandes.<sup>2</sup> Die Städteinitiative Sozialpolitik

**Grafik 2: Entwicklung der Arbeitslosen- und Sozialhilfequote in der Stadt Bern**



Quelle: Sozialamt der Stadt Bern

Anmerkungen: Sozialhilfequote: Bis 2009 Basis mittlere Wohnbevölkerung, ab 2010 zivilrechtliche Wohnbevölkerung am Vorjahresende; Arbeitslosenquote: Basis Erwerbspersonen Volkszählungen (Definition Erwerbsperson vor 2000: ab 6 Stunden/Woche; nach 2000: ab 1 Stunde/Woche)

<sup>1</sup> Z.B. BFS 2018.

<sup>2</sup> Eine umfassende Darstellung zur Gründung und Positionierung der Städteinitiative Sozialpolitik findet sich in Meier (2015).

verschaffte sich im sozialpolitischen Diskurs in den letzten beiden Jahrzehnten auch auf nationaler Ebene Gehör. Von Anfang an gehörte der fachliche Austausch über die Organisation der Sozialhilfe und die Entwicklung von effektiven Massnahmen der sozialpolitischen Praxis zu den wichtigsten Zielen der Städteinitiative. Daneben waren auch die Organisation von Tagungen zu aktuellen sozialpolitischen Themen und die Erarbeitung von Positionen und Vernehmlassungen zentrale Tätigkeitsfelder.

#### Geschichte des Kennzahlenvergleichs

1997 begannen Vertreterinnen und Vertreter aus neun städtischen Sozialen Diensten (Basel, Bern, Biel, Lausanne, Luzern, St.Gallen, Schaffhausen, Winterthur und Zürich) in Workshops zusammen mit einer deutschen Beratungsfirma<sup>3</sup> mit den Grundlagenarbeiten für einen Kennzahlenvergleich. Da die Sozialberichtserstattung in Deutschland auch den Bereich Sozialhilfe umfasste, konnte von diesen Erfahrungen profitiert werden. Zielsetzung des Projektes war, für 1998 «einen interkommunalen Kennzahlenvergleich zu ermöglichen, der in pragmatischer Weise auf einer überschaubaren Anzahl von vergleichbaren Daten basiert».<sup>4</sup>

*Die Städte legten ab 1997 einen grossen Beitrag an die Grundlagen für eine vergleichende Sozialhilfestatistik.*

Die uneinheitlichen Rechtsgrundlagen in den Kantonen hatten zu unterschiedlichen Arten der Ausrichtung der Sozialhilfe geführt. Daher musste genau umschrieben werden, welche Personen die Gruppe der Sozialhilfebeziehenden umfasst und wie sie von den Beziehenden anderer Bedarfsleistungen abgegrenzt werden kann. Zu diesem Zweck wurde präzise definiert, wer wirtschaftliche Sozialhilfe bezieht und wer eine andere Bedarfsleistung wie z.B. Ergänzungsleistungen zu IV- oder AHV-Renten erhält und daher nicht zur Grundgesamtheit der Sozialhilfebeziehenden gehört. Zudem wurden nur Fälle berücksichtigt, die finanzielle Sozialhilfeleistungen erhalten. Fälle, die nur beraten wurden oder für die ausschliesslich eine Budgetverwaltung übernommen wurde, werden nicht zur Grundgesamtheit gezählt. Auch musste festgelegt werden, wann ein Fall als neu gilt und wann als abgelöst: Ist eine Person unregelmässig erwerbstätig, ist es möglich, dass sie nicht jeden Monat Anrecht auf Sozialhilfe hat – es macht daher Sinn, eine gewisse Zeit abzuwarten, bevor sie als abgelöst gilt. Die Städte vereinbarten eine Frist von sechs Monaten:

Bezieht eine Person sechs Monate lang keine Sozialhilfe, gilt sie als abgelöst. Hat eine Person zu einem bestimmten Zeitpunkt Anrecht auf Sozialhilfe und zuvor mindestens sechs Monate keine Sozialhilfe erhalten, wird sie als neuer Fall gezählt. Das bedeutet in der Praxis, dass dieser Fall neu analysiert wird (neue Situationsanalyse) und evtl. auch eine neue Ansprechperson im Sozialdienst erhält.

*Die Städte einigten sich für die Statistik auf einheitliche Definitionen. Dies führte auch zu einer Vereinheitlichung der Sozialhilfepraxis.*

Solche eher technisch anmutenden Festlegungen hatten in der Folge deutlichen Einfluss auf die Sozialhilfepraxis. Da die Beteiligten aus den neun Städten auch in anderen Fachorganisationen (Sozialkonferenzen, SKOS, usw.) im Bereich Sozialhilfe vertreten waren, haben die getroffenen Festlegungen zu einer Vereinheitlichung der Sozialhilfepraxis in weiteren Städten, Gemeinden und regionalen Sozialdiensten in verschiedenen Kantonen beigetragen.

Die Definitionsarbeiten ermöglichten es Ende der 1990er Jahre, einen ersten, provisorischen Kennzahlenvergleich zu erstellen. Aufbauend auf den definierten Grundgesamtheiten wurden erste Kennzahlen berechnet. Von Anfang an gab es Kennzahlen zur Struktur der Sozialhilfebeziehenden, auch im Vergleich zur Wohnbevölkerung. Von Beginn an von Interesse waren auch die Ursachen für den Sozialhilfebezug, die Dauer des Sozialhilfebezugs, die Gründe für eine Ablösung sowie Kennzahlen zu Ausgaben und Einnahmen in der Sozialhilfe.

*1998 entstand der erste Kennzahlenbericht zur Sozialhilfe in den Städten. Er wurde nicht veröffentlicht, führte aber zu einem intensiven fachlichen Austausch und zu einer weiteren Verbesserung der Datenqualität.*

Da jedoch nicht alle Städte rechtzeitig die neuen Definitionen in den neu eingesetzten bzw. in den bereits vorhandenen Fallverwaltungssystemen umsetzen konnten, war die Datenqualität für diesen ersten Bericht für das Jahr 1998 noch nicht ausreichend zuverlässig, so dass auf eine Publikation verzichtet wurde. Die Arbeiten waren jedoch erfolversprechend, denn schon im ersten

<sup>3</sup> Kienbaum Management Consultants GmbH.

<sup>4</sup> Auszug aus dem ersten Kennzahlenvergleich für 1998.

Jahr hatten die Diskussionen die Praxis beeinflusst und die Städte konnten vom fachlichen Austausch profitieren. Mit einer neuen Beratungsfirma aus Deutschland, die selber schon Berichte zur Sozialhilfe für Deutschland verfasst hatte und auch in der Praxis tätig war, wurde der Bericht für das Jahr 1999 erstellt, der dann auch als erster Kennzahlenvergleich zur Sozialhilfe im Jahr 2000 veröffentlicht wurde.

*Im Jahr 2000 konnte der erste Kennzahlenvergleich der Städte mit validen Daten von 1999 veröffentlicht werden.*

Ab 1997 begann auch das Bundesamt für Statistik (BFS) mit den umfangreichen Arbeiten für den Aufbau einer nationalen Sozialhilfestatistik (SHS). Daher wurde das BFS von Anfang an auch in die Definitions- und Berichterstattungsarbeit einbezogen. So konnte sichergestellt werden, dass die Vorarbeit der Städte bei der Erarbeitung der Grundlagen auch in die nationale Statistik einfließen und eine Harmonisierung mit der nationalen Statistik erreicht werden konnte. Die Städte konnten einerseits bereits vorhandene Definitionsarbeiten vom BFS übernehmen<sup>5</sup>, andererseits übernahm das BFS auch viele der von den Städten erarbeiteten Definitionen für die Bundesstatistik. Der Aufbau der SHS war aufgrund der ausgeprägt föderalen Organisation der Sozialhilfe äusserst komplex. So wurden in einer ersten Phase die Daten in einigen grösseren Kantonen nur in einer Stichprobe von Gemeinden erhoben und die Ergebnisse hochgerechnet. Insbesondere für kleinere Sozialdienste, die noch nicht alle über eine Fallverwaltungssoftware verfügten, war die Datenlieferung an das BFS mit grossem Aufwand verbunden.

Im Rahmen der Kennzahlenberichterstattung der Städte wurden von den Städten jeweils Grunddaten geliefert<sup>6</sup> (z.B. Anzahl Sozialhilfebeziehende pro definierte Altersgruppe). Die Berechnung dieser Zahl wurde von jeder Stadt nach der gemeinsam festgelegten Definition durchgeführt. Bei der SHS wurden jedoch die Angaben von jedem Fall und von allen mitunterstützten Personen erhoben und an das BFS geliefert – das BFS kontrollierte

und harmonisierte diese Daten und berechnete aus den bereinigten Grunddaten Kennzahlen zur Sozialhilfe. Bis zu einer vollständigen Datenlieferung mit hinreichender Datenqualität dauerte es in einigen Städten und Gemeinden jedoch mehrere Jahre.

*Seit 2009 stützt sich der Städtevergleich auf die Schweizerische Sozialhilfestatistik ab. Damit konnten weitere interessierte Städte in den Vergleich aufgenommen werden.*

Daher dauerte es auch bis ins Berichtsjahr 2009, bis die Datenqualität in der SHS für die beteiligten Städte ausreichend war, so dass auf die Basis der SHS umgestellt werden konnte.<sup>7</sup> Die ersten 10 Jahre bereiteten die Städte die Grunddaten selber auf und lieferten sie an die Berichtsverfassenden. Da dies mit einem erheblichen Aufwand für die Städte verbunden war, konnte die Zahl der teilnehmenden Städte in diesen ersten 10 Jahren nicht erhöht werden. Einige Städte zogen sich gar vorübergehend zurück (Lausanne, Biel), wenige andere kamen dazu (Uster, vorübergehend Frauenfeld). Nach dem Wechsel zur SHS als Datenbasis konnte die Zahl der beteiligten Städte deutlich erhöht werden – zunächst auf 13 Städte, ab Berichtsjahr 2015 auf 14 Städte. Aktuell beteiligen sich Basel, Bern, Biel/Bienne, Chur, Lausanne, Luzern, Schaffhausen, Schlieren, St.Gallen, Uster, Wädenswil, Winterthur, Zug und Zürich. 2018 wurde die Diskussion mit Städten in der Romandie vertieft, um weitere Städte aus der französischen Schweiz zu einer Teilnahme am Kennzahlenbericht zu motivieren.<sup>8</sup>

#### Auswirkungen auf die Organisation der Sozialhilfe

Die fachlichen Diskussionen und die Definition der Grundlagen für einen aussagekräftigen Kennzahlenvergleich zur Sozialhilfe hat die Praxis in den Sozialdiensten nachhaltig beeinflusst. Nach dem markanten Fallanstieg in den 1990er Jahren wurde – nicht zuletzt aufgrund der ersten Kennzahlenvergleiche – erkannt, dass es sinnvoll ist, die neuen Fälle zu bündeln und speziell zu begutachten. Die Auswertungen zur Bezugsdauer verdeutlichten, dass eine Ablösung vor allem dann erfolgreich ist, wenn der Sozialhilfebezug noch nicht lange gedauert hat.

*Der Kennzahlenvergleich und die fachlichen Diskussionen führten zu Innovationen in den städtischen Sozialdiensten.*

So wurde in ersten Städten ein «Intake» eingeführt: Das heisst, es wurden spezielle, zentral gelegene Dienste geschaffen, in denen Informationen zu Beratungs- und Unterstützungsstellen in der Stadt niederschwellig verfügbar sind (z.B. in räumlich verteilten Sozialzentren oder zentral gelegenen, öffentlich zugängigen Räumen). Hier können sich Personen über die Rechte und Pflichten bei einem Sozialhilfebezug informieren und mit den entsprechenden Unterlagen Antrag auf Sozialhilfe stellen. Sozialarbeitende führen mit Personen, die neu Sozialhilfe beantragt haben, nach der Anmeldung zeitnah Gespräche durch und klären einen möglichen Leistungsanspruch ab. Bei speziellen Problemlagen – z.B. Schulden – werden Personen an weitere Beratungsstellen oder andere Leistungssysteme der Sozialen Sicherheit weiterleitet (Triage).

*Innovation Intake – Standardisierung der Fallaufnahmen: Eine zentrale Stelle macht standardisierte Erstabklärungen und Triage bei Personen, die sich neu für Sozialhilfe anmelden. Denn rasche Klärungen und Interventionen sind oft zentral.*

Erst nach einer Aufnahme in die Sozialhilfe und einer ersten Beurteilung der Ressourcen sowie der vorhandenen Problemlagen der Antragstellenden wird der neue Fall der fallführenden Sozialberatung zugeordnet, wo ein vertiefter Beratungsprozess stattfinden kann und auch spezialisierte Fachteams – z.B. Fachstelle für Arbeitsintegration – beigezogen werden. Die positiven Erfahrungen und der Austausch unter den Städten sowie das Weitertragen der Erkenntnisse in die Fachorganisationen der Sozialhilfe haben dazu geführt, dass heute in allen grösseren Sozialdiensten oder regionalen Sozialzentren ein Intake vorhanden ist und damit eine gewisse Standardisierung bei den Fallaufnahmen herbeigeführt werden konnte.

#### Identifikation von Risikogruppen und Anpassung des Massnahmenpakets in den Städten

Die Sozialdienste haben in den letzten Jahren flexibel auf neue Problemlagen reagiert. Die Kennzahlen zur Sozialhilfe in den Städten zeigen deutlich auf, welche Bevölkerungsgruppen besonders oft auf Sozialhilfe

angewiesen sind und weisen frühzeitig auf neue Risikolagen hin. Die strukturellen Probleme, verursacht durch den gesellschaftlichen und wirtschaftlichen Wandel, die Leistungskürzungen bei den Sozialversicherungen und die schwierige Arbeitsintegration von Personen mit eingeschränkter Leistungsfähigkeit führen dazu, dass ein Teil der Bevölkerung längerfristig auf Sozialhilfe angewiesen ist. Die Grafiken 1 und 2 zeigen deutlich, dass sich die Zahl der Sozialhilfefälle (in Zürich) bzw. die Sozialhilfequote (in Bern) in den letzten Jahren parallel oder zeitlich leicht verzögert zur Zahl der Arbeitslosen bzw. zur Arbeitslosenquote erhöht hat. Allerdings reagiert die Sozialhilfe weniger direkt auf kurzfristige konjunkturelle Veränderungen und reduziert sich auch in wirtschaftlichen Erholungsphasen kaum oder deutlich weniger als die Arbeitslosigkeit, da ein Teil der Personen aus strukturellen Gründen vom Arbeitsmarkt ausgeschlossen bleibt und langfristig auf Sozialhilfe angewiesen ist.

Die strukturellen Veränderungen auf dem Arbeitsmarkt haben dazu geführt, dass Personen ohne berufliche Ausbildung und/oder mit eingeschränkter Leistungsfähigkeit häufiger von Arbeitslosigkeit und Aussteuerung betroffen sind als früher. Diese Personen haben ein erhöhtes Sozialhilferisiko. Auch die gesellschaftlichen Veränderungen mit einer zunehmenden Zahl von Einelternfamilien führten dazu, dass vermehrt Haushalte auf staatliche Unterstützung zur Existenzsicherung angewiesen sind.

Angeichts dieser Veränderungen war zu erwarten, dass es heute mehr Sozialhilfebeziehende gibt als früher. Dies lässt sich anhand der langfristigen Entwicklung in Zürich und Bern aufzeigen: Insbesondere in den 1990er Jahren und bis Mitte der 2000er Jahre ist eine deutliche Zunahme der Fälle feststellbar (Grafik 1). Besonders in den 1990er Jahren ist auch die Sozialhilfequote stark gestiegen (Grafik 2).

Gesamtschweizerisch stieg die Zahl der mit Sozialhilfeleistungen unterstützen Personen von 237'500 in 2005 auf 278'300 Personen in 2017, was einer Zunahme von rund 17 % entspricht. Da in dieser Zeit auch die Bevölkerung deutlich gewachsen ist, hat sich aber die Sozialhilfequote seit 2005 kaum verändert (+0.1 %-Punkte). Bei den Personen unter 65 Jahren stieg die Sozialhilfequote leicht (+0.3 %-Punkte).<sup>9</sup>

<sup>5</sup> Erste Vorarbeiten wurden bereits im Rahmen des Nationalen Schwerpunktprogramms Nr. 45 des Bundes «Probleme des Sozialstaates» in den 1990er Jahren durchgeführt.

<sup>6</sup> Zu Beginn der Erhebung wurden die Daten noch per Diskette oder Papierfragebögen ans BFS geliefert. Die elektronische Datenlieferung per EDV-Schnittstelle erfolgte erst Jahre später.

<sup>7</sup> Die durch das BFS vorgenommenen Datenharmonisierungen führen dazu, dass die Auswertungen aus der SHS nicht immer den eigenen Auswertungen der Städte entsprechen (vgl. Kapitel 2 im Kennzahlenbericht 2019). Die Städte mussten sich daher vor der Umstellung mit diesen Abweichungen auseinandersetzen.

<sup>8</sup> Die Berichte 1999–2003 wurden von der deutschen Beratungsfirma con\_sens GmbH, Hamburg, von 2004–2006 vom Büro sofrag, Stäfa, und ab 2007 von der Berner Fachhochschule, Soziale Arbeit, erstellt. Herausgegeben wurde der Bericht jeweils von einem leitenden Angestellten einer beteiligten Stadt im Auftrag der Städteinitiative Sozialpolitik.

<sup>9</sup> Personen im Rentenalter erhalten in der Regel Ergänzungsleistungen (EL) zur AHV-Rente, wenn ihr Einkommen nicht ausreicht zur Existenzsicherung. Es sind denn auch sehr wenige Personen dieser Altersgruppe auf Sozialhilfe angewiesen. Da der Anteil dieser Bevölkerungsgruppe in den letzten Jahren gestiegen ist, hatte dies einen dämpfenden Einfluss auf die Höhe der Sozialhilfequote insgesamt.

*Die Sozialhilfequote hat sich seit 2005 in der Schweiz kaum verändert.*

Nach der starken Zunahme der Sozialhilfefälle in den 1990er Jahren verlief die Entwicklung insgesamt proportional zum Bevölkerungswachstum. Die Sozialhilfe konnte durch zielorientierte Beratung, den Ausbau der Massnahmen und die Anpassung der Massnahmenpalette einen Teil der betroffenen Personen dabei unterstützen, sich wieder in den Arbeitsmarkt zu integrieren (vor allem junge Erwachsene) oder sie konnte eine Unterstützung durch Sozialversicherungsleistung erwirken.

#### **Kinder und Jugendliche sowie Alleinerziehende**

Seit Beginn des Kennzahlenvergleichs zeigte sich, dass Kinder und Jugendliche überproportional häufig in Haushalten mit Sozialhilfebezug leben. Vor allem Kinder, die nur bei einem Elternteil aufwachsen – meistens bei der Mutter (Alleinerziehende) – sind stark betroffen. Die Städte haben den fachlichen Austausch genutzt, um gezielt Angebote für alleinerziehende Personen, insbesondere junge Mütter, aufzubauen. Zudem wurde den unterstützten Kindern und Jugendlichen vermehrt Beachtung geschenkt und es wurden zusammen mit anderen Abteilungen der städtischen Verwaltung unterstützende Massnahmen ergriffen. Dazu zählen die Verbesserung der ausserschulischen Betreuung, der Ausbau von Krippenplätzen, Frühförderungsmaßnahmen, Schulsozialarbeit, enge Begleitung bei der Berufswahl oder Coachings während der Lehre. Auch Eltern mit tiefer beruflicher Qualifikation und daher tiefen Löhnen sind – besonders wenn sie mehrere Kinder haben – häufig ergänzend zum eigenen Einkommen auf Sozialhilfe angewiesen. Auch hier soll v.a. den Kindern und Jugendlichen Unterstützung zukommen, damit sie später dank einer Ausbildung unabhängig von der Sozialhilfe leben können.

*Genau hinschauen und präventiv wirken: Die Kinder der Sozialhilfebeziehenden rückten in den Fokus und wurden gefördert. Die Städte tauschten sich über erfolgreiche Programme und Massnahmen aus.*

Die Massnahmen zielen somit darauf ab, einerseits die Eltern oder den alleinerziehenden Elternteil finanziell zu unterstützen und deren Erwerbstätigkeit zu erhalten oder zu ermöglichen. Andererseits sollen die Chancen der Kinder auf eine Ausbildung verbessert werden, damit sie später die eigene Existenz ohne Sozialhilfe sichern können.

In verschiedenen Kennzahlenberichten wurden Schwerpunkt Kapitel zu dieser Thematik aufgenommen, in denen die Problemlagen dieser Risikogruppen genauer analysiert wird.<sup>10</sup>

#### **Junge Erwachsene**

Zu Beginn der 2000er Jahre stieg die Sozialhilfequote der jungen Erwachsenen in vielen Städten markant an. Die damalige erneute Konjunkturschwäche und die schnellen strukturellen Veränderungen in der Wirtschaft reduzierten die Chancen von jungen Erwachsenen ohne Ausbildung auf einen Job deutlich. Die Städte haben hier rasch mit gezielten Massnahmen für diese Altersgruppe reagiert. Im Rahmen der Kennzahlenberichterstattung für das Jahr 2004 wurden die Massnahmen der beteiligten Städte diskutiert und in einem Schwerpunkt Kapitel zusammengefasst. Zwei Jahre später wurde analysiert, welche der ergriffenen Massnahmen zielführend sind und das Angebot in den Städten wurde konsolidiert. Die dazu geschaffenen spezialisierten Teams in den Sozialdiensten, kantonale Massnahmen wie das Case Management Berufsbildung oder die Anpassungen bei anderen Bedarfsleistungen wie bei den Stipendien waren sehr effektiv, so dass die Sozialhilfequote dieser Altersgruppe deutlich reduziert werden konnte.

*Koordinierte Massnahmen sind erfolgreich: Die Sozialhilfequote von jungen Erwachsenen konnte reduziert werden.*

Im Kennzahlenbericht 2017 (erschienen 2018) wurde zudem anhand einer Längsschnittuntersuchung analysiert, wie oft Jugendlichen und jungen Erwachsenen, die in Haushalten mit Sozialhilfebezug aufgewachsen sind, eine Ablösung von der Sozialhilfe gelingt. Es zeigt sich, dass die vorhandenen Unterstützungen für Kinder, Jugendliche und junge Erwachsene sehr oft zu einer Ablösung von der Sozialhilfe beitragen. Solche Auswertungen sind durch Datenverknüpfungen über mehrere Jahre dank der inzwischen langen Zeitreihen möglich.

#### **Ältere Sozialhilfebeziehende und Langzeitbeziehende**

Die Sozialhilfequote der über 50-jährigen Personen bis zur Pensionierung hat sich an die durchschnittliche Sozialhilfequote angenähert und liegt in einigen Städten inzwischen sogar über dem Durchschnitt. Früher war der Anteil der unterstützten älteren Personen im erwerbsfähigen Alter vergleichsweise gering. Der Anteil der Personen im mittleren Erwachsenenalter (50 bis 65 Jahre) mit Sozialhilfebezug stieg in den vergangenen Jahren auch dann an oder stagnierte, wenn die Konjunktur in Hochform war. Verschiedene strukturelle Probleme manifestieren sich bei dieser Altersgruppe. Personen mit gesundheitlichen Einschränkungen und solche ohne Berufsausbildung oder einer Berufsausbildung, die heute aufgrund des wirtschaftlichen Strukturwandels nicht mehr gefragt ist, haben nach dem Verlust des Jobs und nach einer Aussteuerung wenig Aussicht auf eine neue Anstellung. Nachdem das Vermögen aufgebraucht ist und falls sie keine IV-Rente erhalten, ist die Sozialhilfe das letzte Netz zur Existenzsicherung. Erst mit dem Eintritt ins Rentenalter sinkt die Sozialhilfequote dank dem System der Ergänzungsleistungen zu einer AHV-Rente markant ab.

Die Sozialdienste haben sich auch mit den älteren Sozialhilfebeziehenden im erwerbsfähigen Alter vertiefter auseinandergesetzt. Da die Arbeitsintegration bei vielen dieser Personen oft keine realistische Option mehr ist, sind Massnahmen zur sozialen Integration wichtig, um ihre Situation zu stabilisieren oder zu verbessern. Personen dieser Altersgruppe gehören häufig zur Gruppe der Langzeitbeziehenden. Sie sind oft «zu krank für den Arbeitsmarkt, aber zu gesund für eine IV-Rente». <sup>11</sup> Die Sozialhilfe hat für einen Teil dieser Personen faktisch die Funktion einer Sozialrente.

*Dank Kennzahlen Probleme frühzeitig erkennen und Lösungen vorschlagen: Die Zunahme von Menschen über 50 Jahren in der Sozialhilfe konstatierten die Städte schon früh. Nun befasst sich auch die Bundespolitik damit.*

Die fachliche Diskussion zwischen den Städten hat auch hier zu einer gewissen Angleichung der Sozialhilfepraxis geführt (z.B. keine Pflicht mehr zur Teilnahme an Arbeitsintegrationsprogrammen wenige Jahre vor der Pensionierung). Auch die Politik hat in der Zwischenzeit auf diese Problemlagen reagiert und diskutiert verschiedene Lösungsvorschläge. So wurde z.B. Ende 2018 von der

SKOS vorgeschlagen, ältere ausgesteuerte Langzeitarbeitslose bis zum Rentenalter mit Ergänzungsleistungen statt Sozialhilfe zu unterstützen. Der Bundesrat hat im Frühjahr 2019 zusammen mit den Sozialpartnern einen Vorschlag für eine finanzielle Unterstützung von über 58-jährigen Arbeitslosen nach der Aussteuerung vorgeschlagen, die momentan geprüft wird. Es wird sich zeigen, ob und wie stark die Sozialhilfe durch diese Massnahme entlastet wird, da dies von den konkreten Anspruchsbedingungen abhängig sein wird.<sup>12</sup>

#### **Räumliche Mobilität von Sozialhilfebeziehenden**

Die Kennzahlenstädte haben sich im Kennzahlenbericht 2015 auch mit dem Umzugsverhalten von Sozialhilfebeziehenden auseinandergesetzt. Der Kennzahlenvergleich zur Sozialhilfe zeigt schon mehrere Jahre, dass sich die Höhe der gewährten Sozialhilfeleistungen kaum zwischen den Städten unterscheidet. Für die bestehenden geringfügigen Unterschiede ist vor allem das unterschiedlich hohe Mietzinsniveau verantwortlich. Obwohl sich die Höhe der Sozialhilfeleistung also kaum unterscheidet, wird immer wieder behauptet, dass Personen mit Sozialhilfebezug öfters in die Städte ziehen. Die Analyse hat jedoch gezeigt, dass eine Zuwanderung in die Sozialhilfe der Städte nur sehr beschränkt vorhanden ist. Damit konnte die Diskussion zu diesem Aspekt versachlicht werden.

#### **Auswirkung der Revision von Sozialversicherungen (IV, ALV)**

In den Städten wurde auch immer wieder über die verschiedenen Anpassungen in den vorgelagerten Systemen der Sozialen Sicherung diskutiert. Da die Sozialhilfe kommunal (oder kantonale) erbracht wird, ist sie kaum auf Bundesebene vertreten, wo die Revisionen der Sozialversicherungen beschlossen werden. Die Städteinitiative Sozialpolitik hat gemeinsam mit dem Schweizerischen Städteverband in den letzten 20 Jahren erreicht, dass die Städte heute als sozialpolitische Partner wahrgenommen und einbezogen werden.

Bei der Finanzierung der Sozialhilfe als einem wichtigen Pfeiler der Sozialen Sicherheit in der Schweiz hat sich bisher jedoch nichts geändert. Nach dem erneuten Scheitern eines schweizerischen Rahmengesetzes zur Sozialhilfe sind nach wie vor die Kantone allein zuständig für die Ausrichtung und Organisation der Sozialhilfe. Entsprechend unterschiedlich sind auch die Regelungen der Finanzierung der Sozialhilfe.

<sup>10</sup> Kennzahlenberichte 2010, 2016 und 2017.

<sup>11</sup> Zitat Martin Waser, ehemaliger Stadtrat der Stadt Zürich und Präsident der Städteinitiative Sozialpolitik von Herbst 2009 bis Frühling 2014.

<sup>12</sup> Kennzahlenberichte 2012 und 2014



Die Verschärfung der Praxis bei der Zuerkennung einer IV-Rente hat dazu geführt, dass ein Teil der Personen mit gesundheitlichen Beeinträchtigungen längerfristig von der Sozialhilfe anhängig ist – die eingesparten Ausgaben bei der IV fallen nun bei der Sozialhilfe an. Auch die beiden Revisionen der Arbeitslosenversicherung haben den Anspruch auf Arbeitslosentaggelder reduziert und Personen rascher und länger in die Sozialhilfe verschoben, sofern sie über keine anderen Einkommensquellen oder Vermögen verfügen. Die Sozialdienste haben inzwischen eine engere Kooperation mit den regionalen Arbeitsvermittlungszentren RAV gesucht. Zurzeit werden verschiedene Pilotprojekte durchgeführt, um die Arbeitsintegration von Personen im Sozialhilfebezug gemeinsam oder besser koordiniert zu übernehmen. Die RAV haben die Arbeitsintegration als zentrale Aufgabe; somit sind RAV-Mitarbeitende ausgewiesene Fachpersonen in diesem Bereich. Wie im Kennzahlenbericht 2011 näher erläutert, ist es sinnvoll, die Aufgabe Arbeitsintegration nicht in parallelen Strukturen zu führen und die vorhandenen Ressourcen zu bündeln.

#### Fazit und Ausblick

Viele Faktoren haben in den letzten 20 Jahren dazu beigetragen, dass die Sozialhilfe heute effizienter erbracht wird und effektiver ist. Dazu gehören moderne EDV-Lösungen, eine gute Ausbildung der Sozialarbeitenden und der in der Administration tätigen Mitarbeitenden sowie organisatorische Veränderungen mit spezialisierten Fachteams, Berücksichtigung von Erkenntnissen aus der gesamtschweizerischen Sozialhilfestatistik und Anpassungen der Sozialhilfe-Richtlinien.

Aber auch der Kennzahlenvergleich und die damit verbundene Berichterstattung zur Sozialhilfe haben die sozialpolitische Diskussion in der Schweiz beeinflusst. Der intensive fachliche Austausch zwischen den Sozialdiensten der beteiligten Städte hat die Organisation und die Massnahmengestaltung in den Städten verbessert. Die Neuerungen wurden in die Fachgremien der Sozialhilfe weitergetragen und haben so die Praxis auch gesamtschweizerisch verändert.

*Der intensive fachliche Austausch hat die Organisation und Wirksamkeit der Sozialhilfe in den Städten verbessert.*

Die Ausdehnung des Kennzahlenvergleichs auf weitere Städte der Romandie dürfte diesen Trend auch in Zukunft verstärken. Da die Sozialhilfe in den Kantonen der Westschweiz anders organisiert ist (kantonale Zuständigkeit), können durch den fachlichen Austausch in der Gruppe der beteiligten Städte neue Erkenntnisse in Bezug auf die Sozialhilfepraxis und die Massnahmenplanung gewonnen werden.

*Der Kennzahlenvergleich zur Sozialhilfe in den Städten hat die politische Diskussion versachlicht.*

Die Beobachtung der Entwicklung der Kennzahlen der Sozialhilfe ist inzwischen über einen längeren Zeitraum möglich. So können rasche oder auch langsame Veränderungen bei den Risikogruppen und regionale Abweichungen von Trends erkannt und eine gezielte Massnahmenplanung oder Anpassung der vorhandenen Massnahmen eingeleitet werden. Die Auseinandersetzung mit den erkannten Problemlagen in einem Schwerpunktkapitel kann vertiefte Erkenntnisse bringen und aufzeigen, wie die Sozialhilfe darauf reagieren kann und welche Partner im sozialen Sicherungsbereich, in der Wirtschaft oder der Politik für die Lösung beigezogen werden sollten. Da die Städte sozialpolitische Brennpunkte sind, in denen Entwicklungen zuerst sichtbar werden, ist die Notwendigkeit eines Städtevergleichs noch lange gegeben, auch wenn sich die Art und Weise der Berichterstattung in Zukunft verändern wird.

*Städte sind sozialpolitische Brennpunkte. Datenbasierte Vergleiche sind nötig, um die Gegenwart zu verstehen und die Zukunft zu gestalten.*

## Strukturwandel im Arbeitsmarkt und Entwicklungen in der Sozialhilfe

Michelle Beyeler und Claudia Schuwey

Die technologischen Entwicklungen sind seit jeher ein zentraler Treiber des wirtschaftlichen und gesellschaftlichen Wandels. Derzeit befinden wir uns in einer Phase, in der diese Entwicklung besonders rasant verläuft. Die Digitalisierung hat den globalen Verkehr von Kapital, Gütern und Dienstleistungen nochmals bedeutend vereinfacht und intensiviert. Dies eröffnet auf der einen Seite gewaltige neue Möglichkeiten, ist aber auf der anderen Seite auch mit viel Unsicherheit und neuen Verteilungsfragen verbunden. Dabei stellt sich die Frage, wie sich der Wandel in der Wirtschaft und insbesondere im Arbeitsmarkt auf die Möglichkeiten der Individuen auswirkt, sich eine sichere und selbstständige Existenz aufzubauen.

Gerade auch für die Städte als zentrale Träger der Sozialhilfe, des letzten sozialen Sicherungsnetzes, stellt sich diese Frage in zentraler Weise. Seit 20 Jahren befassen sich Städte im Rahmen der jährlichen vergleichenden Berichterstattung zu den Kennzahlen der Sozialhilfe mit den wichtigsten Trends in der Sozialhilfe. Anlässlich des Jubiläums beschäftigen sie sich deshalb eingehender mit dem Strukturwandel im Arbeitsmarkt und den damit verbundenen Entwicklungen in der Sozialhilfe. Welche Entwicklungen und Trends lassen sich in allen Städten gleichermaßen beobachten und in welcher Hinsicht gibt es Unterschiede? Inwiefern sind diese Unterschiede durch spezifische regionale Arbeitsmarktbedingungen erklärbar?

In der Folge werden drei wesentliche, durch den wirtschaftlichen Strukturwandel bedingte Entwicklungen in der Schweiz generell und in den Kennzahlenstädten im Besonderen beschrieben. Ein erster Abschnitt geht auf die wichtigsten Veränderungen der Wirtschaftsstruktur ein: die Ausdehnung des Dienstleistungssektors, die Verschiebung der Beschäftigungsmöglichkeiten zwischen den Branchen oder Wirtschaftszweigen innerhalb der Sektoren und schliesslich die veränderten Anforderungsprofile innerhalb der Branchen. Wie in einem zweiten Abschnitt dargelegt wird, gehen diese Entwicklungen

mit einer steigenden Bedeutung von Bildungsabschlüssen im tertiären Bildungsbereich (höhere Berufsausbildung oder Hochschule), jedoch auch mit veränderten sozialen Risiken und einem entsprechenden Handlungsbedarf im sozialen Sicherungssystem einher. Schliesslich werden in einem dritten Abschnitt zentrale Entwicklungen in der Sozialhilfe im Zuge all dieser Entwicklungen aufgezeigt und besprochen.

#### Aspekte des Strukturwandels

Verschiebung in den Wirtschaftssektoren

Ein wichtiger Teil des Strukturwandels, der seit mehreren Jahrzehnten andauert, ist die Verschiebung der Beschäftigung von der Industrie zu den Dienstleistungen. Heute ist in der Schweiz noch rund ein Fünftel der Beschäftigten<sup>13</sup> im sekundären Sektor (Industrie und Bauwirtschaft) tätig, 1970 war es noch fast die Hälfte. Betrachtet man nur die letzten 20 Jahre, ist die Bevölkerung der Schweiz um mehr als 1.3 Millionen Menschen gewachsen. Die Zahl der Erwerbstätigen hat im gleichen Zeitraum um ungefähr eine Million zugenommen. Dieses Beschäftigungswachstum in der Schweizer Wirtschaft von rund 20% ist dabei primär auf die Ausdehnung des Dienstleistungssektors zurückzuführen. Im selben Zeitraum stagnierte die Zahl der Beschäftigten im primären Sektor (Agrarwirtschaft) und im sekundären Sektor (Industrie und Baugewerbe).

Die Tertiarisierung der Wirtschaft, d.h. die Ausdehnung des Dienstleistungssektors und die damit verbundene abnehmende relative Bedeutung des industriellen Bereichs, ist in allen hochentwickelten Volkswirtschaften zu beobachten. Die Gründe dafür sind vielfältig: Neben den Verschiebungen im Zuge der globalen Arbeitsteilung (Produktionsverlagerungen) und der Neuorganisation der Produktion (Automatisierungstechnologie) ist vor allem auch die mit dem steigenden Wohlstand verbundene zunehmende Ausdifferenzierung der gesellschaftlichen Arbeitsteilung zu nennen. Diese führte in den letzten Jahrzehnten zu veränderten Konsumpräferenzen und zu einer stetigen Zunahme der Nachfrage nach Dienstleistungen in den verschiedensten Bereichen, unter anderem auch im Bereich der persönlichen Dienstleistungen. Aufgrund der Alterung der Gesellschaft und der zunehmenden Erwerbsbeteiligung der Frauen stieg die Nachfrage insbesondere auch im Gesundheits-, Bildungs- und Sozialwesen.

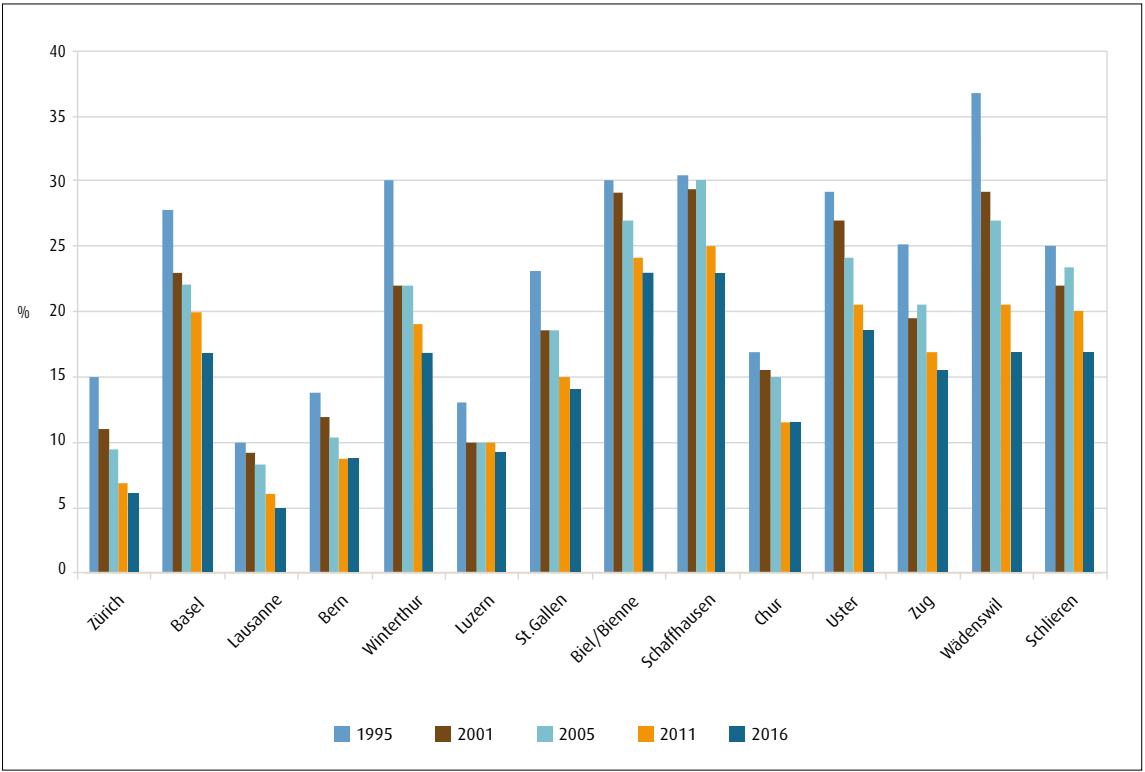
<sup>13</sup> Mit Vollzeitäquivalenten gerechnet umfasst der Anteil des sekundären Sektors rund 25 % der Beschäftigung.

Auch wenn es sich bei der Tertiarisierung der Wirtschaft um einen allgemeinen Trend handelt, ist wichtig zu sehen, dass diese nicht in der ganzen Schweiz gleich verläuft. Die Ausgangslagen und die Entwicklungen unterscheiden sich je nach Region oder Gemeinde. Grafik 3 verdeutlicht, dass der Anteil der Beschäftigten im Industriesektor in allen 14 Städten des Kennzahlenvergleichs rückläufig war. Am stärksten waren die Verschiebungen in Wädenswil, Winterthur, Basel und Uster. Dies sind alles Städte, die vor 20 Jahren im Städtevergleich noch einen deutlich überdurchschnittlich grossen Industriesektor hatten. Ausser in Wädenswil sind die Verschiebungen aber nicht auf eine Abnahme der Beschäftigten im Industriebereich zurückzuführen, sondern auf ein bedeutend stärkeres Wachstum der Beschäftigten im Dienstleistungsbereich. Auch in Schaffhausen und Biel waren 1995 noch rund 30 % der Beschäftigten im Industrie- und Bausektor tätig. In diesen Städten fielen die Verschiebungen aber wesentlich geringer aus, so dass 2016 immer noch rund ein Viertel der Beschäftigten im 2. Sektor tätig ist. Dies hat auch damit zu tun, dass in Schaffhausen und Biel die Beschäftigung im Dienstleistungsbereich im Städtevergleich unterdurchschnittlich gewachsen ist.

In den grossen Städten sind inzwischen die meisten auf Stadtgebiet Beschäftigten im Dienstleistungssektor tätig – abgesehen von Basel, wo die Pharmaindustrie nach wie vor viele Mitarbeitende beschäftigt. Dies dürfte auch damit zu tun haben, dass der städtische Wohnraum immer knapper und beliebter wird und grössere Industrie- und Baubetriebe zunehmend ausserhalb des Gebiets der grossen Städte angesiedelt sind.

**Verschiebungen in den Wirtschaftsbranchen**  
Wenn es um die Erklärung von Langzeitarbeitslosigkeit und die Auswirkungen auf die Sozialhilfe geht, sind die Verschiebungen zwischen den Branchen wichtiger als die abnehmende Bedeutung des sekundären Sektors. Schweizweit betrachtet haben in der Industrie vor allem Branchen mit einer hohen Technologieorientierung (Hightech-Branchen) und Wissensintensität (EDV, Elektronik, Optik, Uhren, Pharmaindustrie, etc.) an Beschäftigtenanteilen gewonnen. Zu Verlusten kam es hingegen in klassischen und weniger technologieintensiven Industriebranchen (Low-tech-Branchen). Diese Branchen sind seit längerem von Rationalisierungen im Zuge neuer Technologien oder Verlagerungen der Produktion in Länder mit tieferen Lohnniveaus betroffen. Am stärksten

Grafik 3: Anteil der Beschäftigten im sekundären Sektor in 14 Städten 1995 – 2016



Anmerkung: Aufgrund einer neuen Erhebungsmethode gibt es ab 2011 einen Bruch in der Zeitreihe.  
Quelle: BFS, Betriebszählung, STATENT (ab 2011), Darstellung BFH.

lässt sich ein Beschäftigungsrückgang in der Holz-, Papier- und Druckindustrie, im Maschinenbau, aber auch in der Textil- und Bekleidungsindustrie feststellen.<sup>14</sup>

Auch in den Städten des Kennzahlenberichts ist ein starker Rückgang der Beschäftigtenanteile in diesen traditionellen Industriezweigen zu verzeichnen. Tabelle 1 zeigt für verschiedene Wirtschaftszweige, wie sich die Beschäftigtenanteile zwischen den Jahren 2005 bis 2015 prozentual verändert haben. Ausser in Uster ist die Zahl der Beschäftigten überall gesunken – am stärksten in Basel und Zürich, wo 2005 im Vergleich zu 2015 noch je rund 2'500–3'000 mehr Beschäftigte in diesen Industriebereichen tätig waren. Die Pharmabranche zeichnet sich hingegen durch ein starkes Beschäftigungswachstum aus. Abgesehen von Basel hat sie aber in den meisten Vergleichsstädten keine oder – wie in Bern, St.Gallen und Schlieren – nur eine geringe Bedeutung. In Zug hat die Pharmabranche vor allem ab 2011 an Bedeutung gewonnen. 2015 waren rund 600 Personen in der Pharmabranche beschäftigt, zuvor waren es nur wenige Personen. In Basel sind inzwischen 10 % der Erwerbstätigen in der Pharmabranche. Die Zahl der Beschäftigten ist dort von 2005 bis 2015 um 45 % angestiegen (+5800 Beschäftigte).

Die Baubranche verzeichnet vor allem in Zürich, Lausanne und Bern eine Abnahme der Beschäftigten. In den mittelgrossen und kleinen Städten ist der Bausektor hingegen gemessen an der Zahl der Beschäftigten – und in St.Gallen, Schaffhausen, Zug und Schlieren auch anteilmässig – gewachsen. In den übrigen Branchen des 2. Sektors hat die Beschäftigung vor allem in den mittelgrossen (mit Ausnahme von Biel), den kleineren Städten sowie in Bern abgenommen.

Im Dienstleistungssektor nimmt die Zahl der Beschäftigten im Detailhandel ab. Dies fällt ins Gewicht, weil diese Branche rund 7–10 % der Beschäftigung – und damit einen relativ grossen Anteil – einer Stadt umfasst. In den grösseren Städten nehmen auch die Beschäftigungsmöglichkeiten im Bereich der Lagerei, Post- und Kurierdienste ab.

Zunehmende Beschäftigtenanteile verzeichnen auf der anderen Seite die ICT-Dienstleistungen, das Finanz- und Versicherungswesen, die Öffentliche Verwaltung sowie das Sozial-, das Gesundheits- und das Bildungswesen. Gewachsen ist weiter in praktisch allen Städten der Bereich der wirtschaftlichen Dienstleistungen (ausser in St.Gallen, Biel und Uster). Dazu gehören z.B. die

Unternehmensberatung oder Geschäftsführungen und damit verwandte Tätigkeiten. Ebenfalls stark gewachsen sind die wissenschaftlichen und technischen Dienstleistungen (ausser in St.Gallen und Wädenswil). Wie im 2. Sektor ist also auch im Dienstleistungssektor eine Verlagerung der Beschäftigung zu den wissensintensiven Branchen festzustellen.

*Wissen ist gefragt: Es ist eine Verlagerung der Beschäftigung zu den wissensintensiven Branchen festzustellen.*

<sup>14</sup> Nathani et al., 2017, S. 54; Aepli et al., 2017, S. 7.



Quelle: Betriebszählung, STATENT (ab 2011), Berechnungen und Darstellung BFH.  
Anmerkungen: Da die Zahl der Beschäftigten 2005 und 2015 nicht mit identischen Erhebungsmethoden erfasst wurden, werden die Entwicklungen unter Umständen in gewissen Wirtschaftszweigen leicht über- oder unterschätzt. Die relative Position verglichen zu anderen Städten ist davon aber nicht betroffen.

	Zürich	Basel	Lausanne	Bern	Winterthur	Luzern	St.Gallen	Biel	Chur	Schaffhausen	Zug	Uster	Wädenswil	Schlieren
<b>Sekundärer Sektor</b>	<b>-9 %</b>	<b>12 %</b>	<b>-7 %</b>	<b>-6 %</b>	<b>5 %</b>	<b>-9 %</b>	<b>5 %</b>	<b>13 %</b>	<b>-4 %</b>	<b>1 %</b>	<b>13 %</b>	<b>0 %</b>	<b>-25 %</b>	<b>11 %</b>
Bau	-7 %	1 %	-13 %	-9 %	12 %	6 %	19 %	32 %	3 %	15 %	32 %	8 %	8 %	163 %
Trad. Industrie (Textil, Holz, Druckerei, etc.)	-46 %	-60 %	-8 %	-17 %	-22 %	-40 %	-20 %	-16 %	-31 %	-3 %	-16 %	3 %	-45 %	-42 %
Pharma	-	45 %	-	24 %	-	-	45 %	-	-	14 %	>1000 %	-	-	17 %
Industrie/ Gewerbe (übrige)	4 %	9 %	3 %	-5 %	2 %	-7 %	-1 %	12 %	-4 %	-3 %	-6 %	-9 %	-35 %	-10 %
<b>Teriärer Sektor</b>	<b>24 %</b>	<b>11 %</b>	<b>20 %</b>	<b>7 %</b>	<b>24 %</b>	<b>17 %</b>	<b>15 %</b>	<b>6 %</b>	<b>11 %</b>	<b>10 %</b>	<b>21 %</b>	<b>15 %</b>	<b>18 %</b>	<b>43 %</b>
Detailhandel (inkl. Motorfahrzeuge)	0 %	-15 %	-12 %	-15 %	-1 %	-14 %	-5 %	-11 %	-9 %	-9 %	-13 %	0 %	0 %	5 %
Grosshandel	-4 %	13 %	-1 %	-29 %	-2 %	1 %	12 %	-2 %	10 %	58 %	26 %	-1 %	14 %	-10 %
Beherbung, Gastgewerbe	17 %	21 %	14 %	1 %	5 %	14 %	8 %	-2 %	-22 %	-9 %	10 %	11 %	-16 %	8 %
Lage-/Post	-51 %	-32 %	-66 %	-31 %	-57 %	-58 %	77 %	11 %	-43 %	0 %	70 %	-8 %	95 %	115 %
Transport	5 %	-9 %	12 %	30 %	1 %	-5 %	3 %	-23 %	-6 %	-6 %	61 %	-8 %	10 %	11 %
Kommunikation, Kunst und Unterhaltung	38 %	6 %	31 %	9 %	17 %	11 %	5 %	4 %	29 %	1 %	3 %	4 %	46 %	15 %
ICT und Telekommunikation	75 %	10 %	10 %	-15 %	58 %	22 %	45 %	-25 %	0 %	10 %	35 %	39 %	-11 %	224 %
Finanzen/ Versicherungen	55 %	28 %	41 %	36 %	51 %	43 %	47 %	38 %	43 %	47 %	39 %	59 %	21 %	417 %
Wirtschaftliche Dienstleistungen	37 %	22 %	30 %	34 %	34 %	55 %	-2 %	-1 %	13 %	53 %	56 %	-18 %	36 %	195 %
Wissenschaftliche und technische Dienstl.	52 %	37 %	22 %	17 %	34 %	8 %	-16 %	2 %	17 %	29 %	8 %	41 %	-12 %	41 %
Gesundheits- und Sozialwesen	41 %	31 %	49 %	25 %	51 %	51 %	41 %	13 %	35 %	3 %	9 %	27 %	45 %	33 %
Unterricht, Erziehung	20 %	7 %	13 %	33 %	58 %	17 %	11 %	-4 %	22 %	13 %	3 %	12 %	52 %	-18 %
Öffentliche Verwaltung	11 %	2 %	7 %	-5 %	19 %	13 %	27 %	-15 %	8 %	28 %	35 %	5 %	7 %	74 %
Andere Dienstleistungen	39 %	49 %	36 %	45 %	86 %	18 %	-9 %	57 %	63 %	34 %	5 %	64 %	8 %	94 %

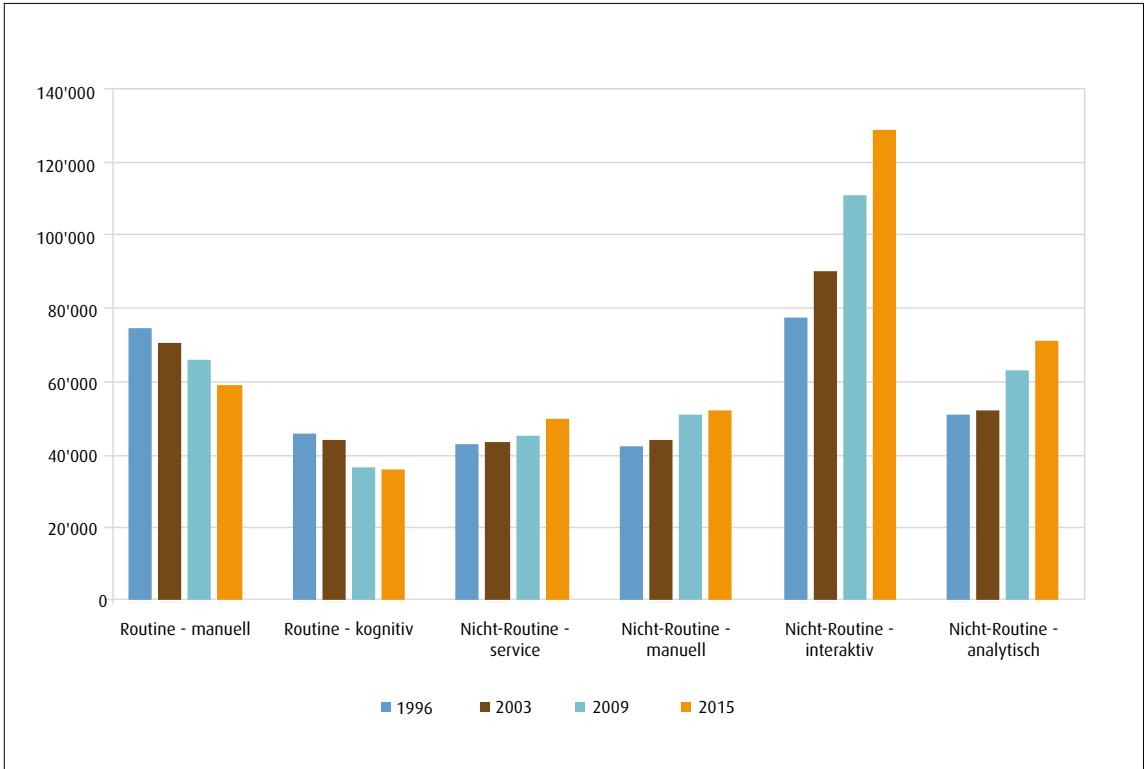
Weniger Routine-Tätigkeiten und sinkende Nachfrage nach Gering- und Mittelqualifizierten

Mit der Technologisierung und der erhöhten Wissensintensität veränderten sich auch die Tätigkeitsprofile und damit die Anforderungen an die Beschäftigten. In praktisch allen Wirtschaftsbereichen sind die Tätigkeiten anspruchsvoller geworden. «Kopfarbeit» und nicht-lineares, kreatives Denken sind verstärkt gefragt und immer mehr Beschäftigte üben sogenannte Nicht-Routine-Tätigkeiten aus.<sup>15</sup> Diese umfassen sowohl interaktive und analytische Tätigkeiten als auch Tätigkeiten, die stärker manuell und serviceorientiert sind (vgl. Grafik 4). Es handelt sich dabei um diejenigen Tätigkeiten, die nicht so rasch durch neue Technologien ersetzbar sind. Während 1996 in der Schweiz insgesamt 64 % der Beschäftigten über ein solches Tätigkeitsprofil verfügten, vergrösserte sich dieser Anteil bis ins Jahr 2015 auf 76 %. In der gleichen Zeit sank der Anteil Beschäftigter,

die Routinetätigkeiten ausüben, von 36 % (1996) auf 24 % (2015). Dies entspricht einer Reduktion der Beschäftigten um rund 250'000 Vollzeitäquivalente.

Die Jobs werden anspruchsvoller, während Routine-tätigkeiten weniger gefragt sind.

Grafik 4: Entwicklung der Beschäftigung (in Vollzeitäquivalenten) nach Tätigkeitsprofilen in der Schweiz, 1996 – 2015



Quelle: Nathani et al. (2017) basierend auf Daten der BFS Beschäftigungsstatistik, Darstellung BFH.

<sup>15</sup> Deloitte, 2016, S. 5; Nathani et al., 2017, S. 65, 141; Aeppli et al., 2017, S. 6–7; Zenhäusern/Vaterlaus, 2017, S. 12f.

In fast allen Branchen und auf allen Qualifikationsniveaus wurden dabei nicht nur Fachkenntnisse, sondern auch spezifische Kompetenzen wichtiger, welche mit der Digitalisierung respektive mit den spezifischen Inhalten von Nicht-Routine-Tätigkeiten verbunden sind. Dazu gehören komplexe Problemlösungsfähigkeiten, prozess- und inhaltsbezogene Fertigkeiten, Kompetenzen im IT-Bereich sowie kognitive und soziale Fähigkeiten. Ebenfalls von zunehmender Bedeutung sind überfachliche oder sogenannte Querschnittskompetenzen wie «soft skills» (Flexibilität, Teamfähigkeit etc.), Kreativität/«Out-of-the-box-Denken» und kommunikative Kompetenzen.<sup>16</sup>

Verbunden mit dem zunehmenden Anteil an Tätigkeiten mit einem hohen Anforderungsniveau war ein Einbruch an Beschäftigungsmöglichkeiten für Unqualifizierte. Besonders stark ist dieser Einbruch im sekundären Sektor, in dem für den Grossteil der neu entstandenen Stellen qualifizierte Mitarbeitende gesucht werden. Geringqualifizierte finden heute vor allem Anstellungsmöglichkeiten im Dienstleistungssektor, wobei hier die Aussichten auf einen guten Verdienst und einen sicheren Arbeitsplatz für Arbeitstätige ohne Ausbildung viel eingeschränkter sind als in anderen Bereichen. So sind beispielsweise Tätigkeiten in der Reinigung, in der Küche, im Service, in Kurierdiensten etc. von einer deutlich höheren Instabilität gekennzeichnet und bieten generell keine langfristigen Perspektiven.

In der Industrie gibt es zwar insgesamt weniger Beschäftigungsmöglichkeiten für Geringqualifizierte, die Verdienstmöglichkeiten bei den verbleibenden Stellen sind jedoch aufgrund des hohen Mechanisierungsgrades bzw. der hohen Produktivität besser als in den Dienstleistungsberufen, in denen die Produktivität viel stärker von der Qualifikation als vom Arbeitsumfeld abhängig ist.<sup>17</sup>

*Personen ohne Berufsabschluss haben in der neuen Arbeitswelt zunehmend Mühe, ein sicheres Einkommen zu erzielen.*

Der Rückgang von Beschäftigungsmöglichkeiten im Bereich von Routinetätigkeiten betrifft nicht nur die Ungelernten. Auch die Nachfrage nach Personen mit einer mittleren Qualifizierung (Berufsausbildung oder Mittelschule) ist in verschiedenen Branchen gesunken. Besonders

betroffen davon ist der kaufmännische Bereich, in dem viele der Tätigkeiten, die früher von Bürokräften wahrgenommen wurden, heute durch Mitarbeitende mit akademischem Profil computergestützt nebenbei ausgeführt werden und die Kommunikation mit Kunden, Lieferanten etc. zunehmend über das Internet stattfindet. Schweizweit sank zwischen 1996 und 2005 gemäss den Berechnungen der Firma Rütter/Soceco die Zahl der Bürokräfte im Finanz- und Rechnungswesen (inkl. Statistik und Materialwirtschaft) um 41%, die Zahl der Bürokräfte mit Kundenkontakt um 33 % und die Zahl der allgemeinen Büro- und Sekretariatskräfte um 29 %. Neben dem kaufmännischen Bereich sind auch andere Tätigkeitsbereiche von einem Rückgang an Beschäftigungsmöglichkeiten für Mittelqualifizierte betroffen. Deutlich weniger Beschäftigte gibt es beispielsweise auch bei den Montageberufen (-48 %), Berufen in der Nahrungsmittelverarbeitung, handwerklichen sowie kunsthandwerklichen Berufen (-30 bis -35 %).<sup>18</sup>

**Veränderungen im Zuge des Strukturwandels**  
Zunahme des Bildungsstands der Bevölkerung  
Die zunehmende Bildungsrendite – höheres Einkommen dank besserer Ausbildung – hat dazu geführt, dass die Bevölkerung stärker in eine gute Ausbildung investiert.

Grafik 5 zeigt die Entwicklung des Bildungsstands der Bevölkerung im Erwerbsalter zwischen 1997 und 2018. In dieser Periode hat der Anteil der 25–64-Jährigen, die über einen Bildungsabschluss im Tertiärbereich verfügen (höhere Berufsausbildung und Hochschulausbildung) stark zugenommen. Gesunken sind hingegen die Anteile der Personen mit einer Ausbildung auf Sekundarstufe II (Berufsausbildung oder Mittelschule) sowie derjenigen ohne nachobligatorischen Bildungsabschluss.

Verantwortlich für die Erhöhung des Bildungsstands der Bevölkerung sind neben der zunehmenden Bildungsrendite mehrere Entwicklungen. Zu nennen ist erstens die Veränderung der Bildungslandschaft, die stärker auf Ausbildungen im Tertiärbereich setzt und den jungen Menschen mehr und durchlässigere Qualifizierungsmöglichkeiten auf der Tertiärstufe bietet. Zweitens hat sich das Rollenverständnis der Frauen stark gewandelt – Frauen streben heute genauso selbstverständlich wie Männer eine gute Ausbildung an. Drittens ist auch die Zuwanderung zu nennen, wobei – gerade auch im Zusammenhang mit dem Fachkräftemangel – zunehmend hochqualifizierte Personen in die Schweiz ziehen.

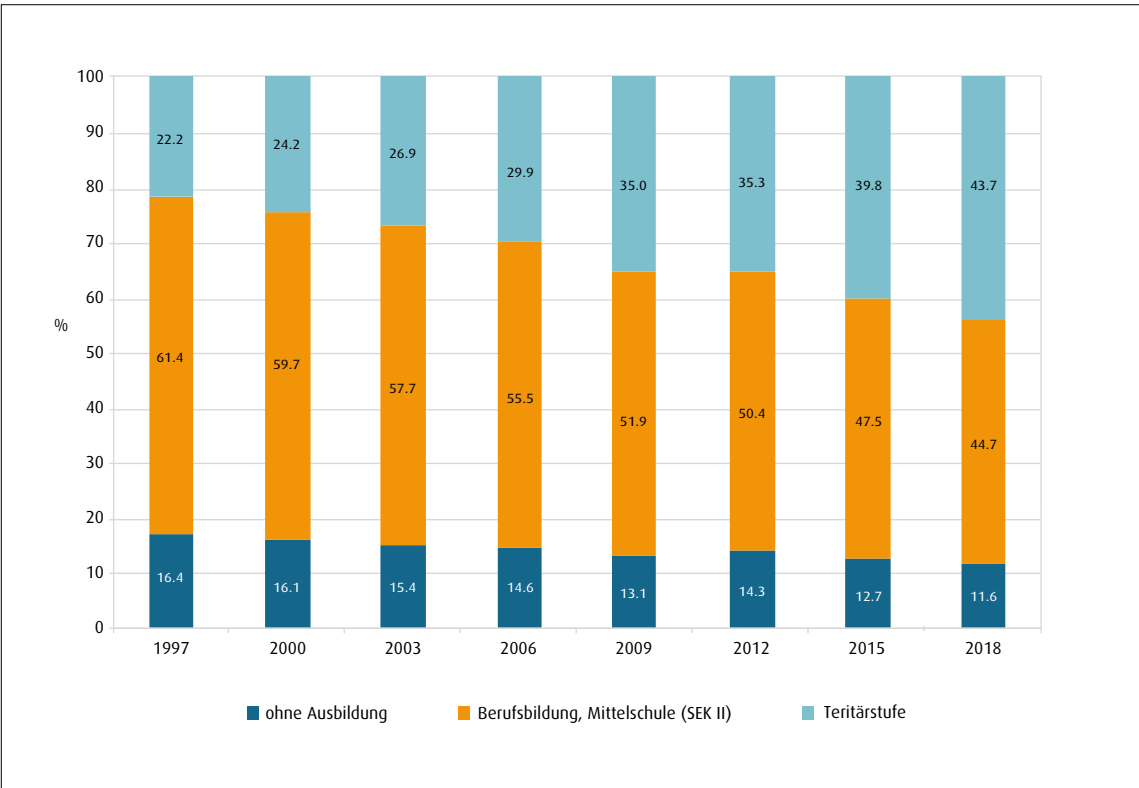
<sup>16</sup> Zenhäusern/Vaterlaus, 2017, S. 24; Aeppli et al., 2017, S. 9.

<sup>17</sup> Can/Sheldon, 2017, S. 17–22, S. 26–28.

<sup>18</sup> Nathani et al 2017, S. 58.

Wichtig ist festzuhalten, dass die Zunahme von höheren Qualifikationen nicht in allen Bevölkerungsschichten gleichermassen zu beobachten ist. Besonders stark zugenommen hat der Anteil Hochqualifizierter bei den jüngeren Personen und bei den Frauen. So verfügten 2018 fast 54 % der 25–34-jährigen Frauen über einen Abschluss im Tertiärbereich, aber nur rund 25 % der 55–64-jährigen Frauen. Ebenfalls stark zugenommen hat der Anteil Hochqualifizierter bei den Ausländerinnen und Ausländern, die nach dem 16. Altersjahr in die Schweiz gekommen sind: 2006 verfügten rund 30 % dieser Gruppe über einen Abschluss auf Tertiärstufe, 2018 waren es bereits 46 %. Dementsprechend ist auf der anderen Seite der Anteil der Personen ohne Ausbildung in gewissen Bevölkerungsgruppen nach wie vor hoch: 18 % der 55–64-jährigen Frauen sowie 25 % der Ausländerinnen und Ausländer, die nach dem 16. Altersjahr in die Schweiz gekommen sind, verfügen über keinen Bildungsabschluss.

Grafik 5: Entwicklung des Bildungsstands der 25–64-Jährigen in der Schweiz, 1997–2018

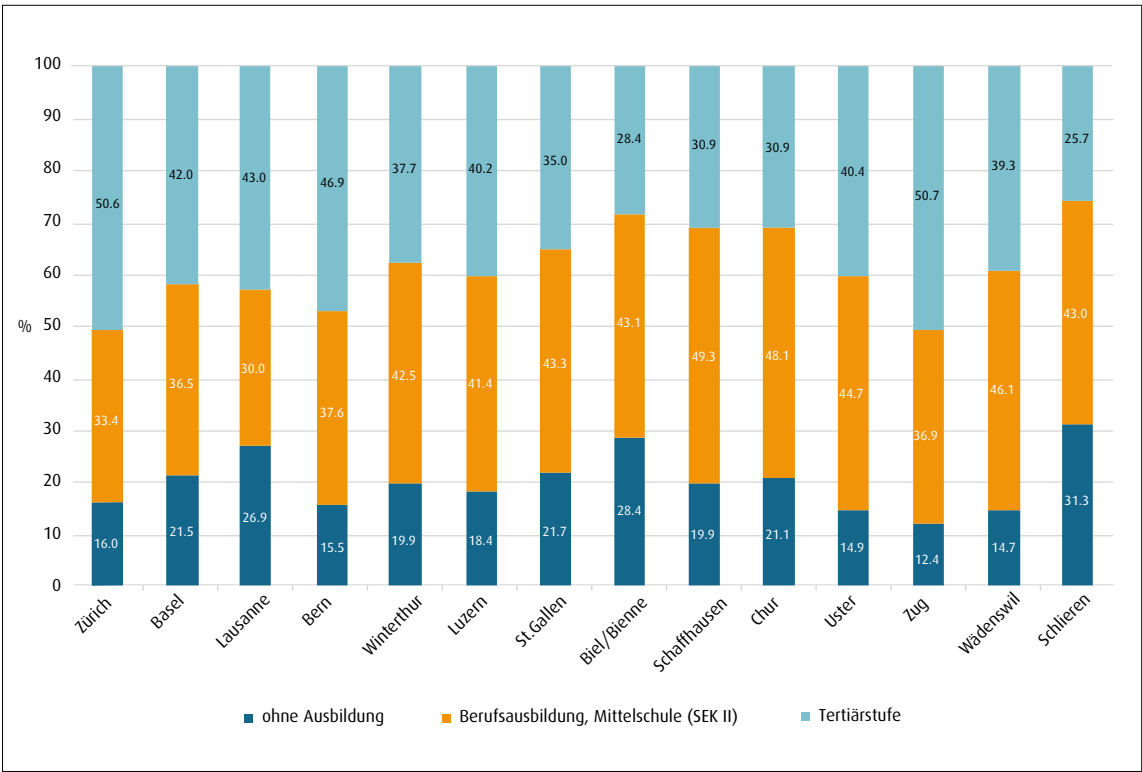


Quelle: BFS, Darstellung BFH.

Besonders stark zugenommen hat der Anteil Hochqualifizierter bei den jüngeren Personen und bei den Frauen.

Weiter ist festzuhalten, dass sich der Bildungsstand in der Bevölkerung ebenfalls nach Siedlungsstruktur und Gemeinde unterscheiden kann. Grafik 6 zeigt, welche Anteile der ständigen Wohnbevölkerung ab 25 Jahren in den 14 Vergleichsstädten über keine Berufsausbildung, keinen Berufsabschluss oder keinen Abschluss auf Tertiärstufe als höchste abgeschlossene Ausbildung verfügen. Wie oben erwähnt, bieten die städtischen Arbeitsmärkte besonders viele Möglichkeiten für Hochqualifizierte. Entsprechend liegt in den meisten der verglichenen Städte der Anteil an Hochqualifizierten über dem Schweizer Durchschnitt. Besonders hoch ist dieser in Zürich und in Zug, wo jede zweite Person über 25 Jahren über eine höhere Ausbildung verfügt. In Biel und Schlieren liegen die Anteile an Hochqualifizierten deutlich unter dem Schweizer Durchschnitt; gleichzeitig

Grafik 6: Ständige Wohnbevölkerung ab 25 Jahren nach höchster abgeschlossener Ausbildung und Städten (Erhebungen 2013–2017 kumuliert)



Quelle: BFS-Strukturerhebung (SE), die Ergebnisse basieren auf fünf aufeinanderfolgenden jährlichen Strukturerhebungen, Darstellung BFH.

<sup>19</sup> Can/Sheldon, 2017, S. 2.

Das Risiko, arbeitslos zu werden, ist besonders bei den Personen ohne Berufsausbildung stark gestiegen. Verlieren ältere Menschen ihre Stelle, sind sie deutlich häufiger von Langzeitarbeitslosigkeit betroffen als jüngere.

Besonders häufig von Langzeitarbeitslosigkeit betroffen sind auch ältere Arbeitslose. Bei ihnen ist, wie oben erwähnt, der Anteil der Geringqualifizierten höher als bei den jüngeren Arbeitslosen. Im Durchschnitt lag der Anteil der Langzeitarbeitslosen 2017 bei 16 %, bei den 55–59-Jährigen sind es 27 % und bei den über 60-Jährigen 40 %. <sup>20</sup> Während die Investition in zusätzliche Bildung für die Jüngeren immer selbstverständlicher wird, ist es für ältere Menschen ungleich schwieriger, auf die geänderten Arbeitsmarktbedingungen zu reagieren. Unternehmen und Mitarbeitende sind unter Druck, im zunehmenden Wettbewerb zu bestehen. Wer aufgrund eingeschränkter kognitiver Fähigkeiten oder eingeschränkter Gesundheit weniger produktiv sein kann, hat – insbesondere bei geringer Qualifizierung – im Arbeitsmarkt geringere Chancen. Arbeitslosigkeit geht oft auch mit psychischen Erkrankungen einher: Einerseits erhöht eine psychische Erkrankung das Risiko für Arbeitslosigkeit, andererseits erhöht aber die Arbeitslosigkeit – vor allem wenn sie länger dauert – auch das Risiko für psychische Erkrankungen, was wiederum die Chancen einer beruflichen Wiedereingliederung schmälert. So besteht die Gefahr der Chronifizierung der psychischen Erkrankung und damit auch der Langzeitarbeitslosigkeit. <sup>21</sup>

Umgang mit neuen Risiken im sozialen Sicherungssystem  
Durch die anhaltende Verschiebung hin zur Dienstleistungsgesellschaft und zu hochqualifizierter Beschäftigung veränderte sich auch die Risikostruktur in der Gesellschaft stark. Mit dem Strukturwandel und der parallel verlaufenden Ausdehnung der Erwerbstätigkeit von Frauen sind neue soziale Risiken aufgekommen. Dazu zählt die Schwierigkeit der eigenen Existenzsicherung bei geringer oder unpassender Qualifikation, die erschwerte Vereinbarkeit von Beruf und Familie oder die ungenügende Absicherung im Falle einer Trennung oder Scheidung. Diese Risiken sind durch die Sozialversicherungen nicht explizit abgedeckt – im Gegensatz zu den klassischen sozialen Risiken, wie Alter, Arbeitslosigkeit, Invalidität oder Krankheit. Gefragt sind in der postindustriellen Gesellschaft Massnahmen, die auf

die Verbesserung der beruflichen Qualifikation sowie die Vereinbarkeit von Erwerbstätigkeit und Familie abzielen. Gefordert sind ausserdem Massnahmen zur Integration bzw. zur Sicherung der Existenz von denjenigen Personen, die aufgrund ungenügender oder unpassender Qualifizierung und/oder gesundheitlicher Einschränkungen in der heutigen Arbeitsmarktstruktur wenig Beschäftigungsmöglichkeiten haben.

Die Bildungsschere geht auf: Die Wirtschaft verlangt vermehrt nach hochqualifizierten Personen. Für niedrig qualifizierte Personen sind die Perspektiven auf einen sicheren Arbeitsplatz mit ausreichendem Einkommen gesunken.

Eine zentrale, auf die Erwerbsbevölkerung abzielende Entwicklung in den sozialen Sicherungssystemen ist die zunehmende Förderung und Forderung der Erwerbsarbeit. Anstelle eines «passiven» Empfangens von Sozialleistungen sollen die Leistungsbeziehenden motiviert und auch gezwungen werden, sich um eine möglichst rasche Rückkehr in den Arbeitsmarkt zu bemühen. Die Entwicklungen rund um dieses «Aktivierungsparadigma» können in zwei unterschiedliche Massnahmen-typen unterteilt werden. Auf der einen Seite gibt es die sogenannten «Arbeit zuerst»-Politiken, die gegenüber den Leistungsempfängenden verstärkt fordernde Elemente umfassen. Zu diesen gehört die Verknüpfung von finanziellen Leistungen an Gegenleistungen in Form von Arbeitseinsätzen (Teilnahme an Arbeitsintegrationsprogrammen) oder aktiver Arbeitssuche, wobei Leistungsbeziehende, die solchen Forderungen nicht nachkommen, mittels Leistungskürzungen sanktioniert werden (können). Letzteres widerspiegelt einen Trend zu «Individualisierung», d.h. es wird angenommen, dass die Leistungsbeziehenden es selbst in der Hand haben, ihre Situation zu verbessern.

<sup>20</sup> SECO 2018, S. 3–5

<sup>21</sup> Munz et al. 2017.



Auf der anderen Seite gibt es fördernde Elemente in Form von Dienstleistungen und Programmen, die zur Entwicklung von Ressourcen bzw. Fähigkeiten zur beruflichen Integration sowie zur Verbesserung der entsprechenden Rahmenbedingungen von Erwerbslosen beitragen sollen. Diese fördernden Elemente umfassen beispielsweise Sozialberatung, Schuldenberatung, Kinderbetreuung, (Aus-)Bildung und Qualifizierung, die Förderung in Arbeitsintegrationsprogrammen oder Bewerbungstrainings.

Der Umbau der Sozialsysteme ist aber nicht nur durch das Aktivierungsparadigma gekennzeichnet. Die Thematik der Finanzierung steht bei den jüngeren Reformen in der Regel im Vordergrund, so zum Beispiel bei der 4. Reform der Arbeitslosenversicherung, die 2012 in Kraft trat. Seither ist die Anspruchsdauer je nach Alter, Beitragszeit und Unterhaltspflicht verkürzt und die Möglichkeit, durch einen Zwischenverdienst neue Ansprüche zu sichern, stark eingeschränkt worden. Durch die Verknüpfung der Anzahl der Taggelder an die Beitragsdauer nahm besonders für diejenigen Personen, die aufgrund des Strukturwandels in schlechter bezahlte und unsichere Arbeitsverhältnisse gedrängt wurden, die Absicherung durch die Sozialsysteme ab.

Auch die Invalidenversicherung ist in einer finanziell angespannten Lage. Arbeitnehmende mit gesundheitlichen Einschränkungen haben heute im Vergleich zu früher geringere Chancen auf eine Rente. Die Rentenvergabepraxis der IV wurde nach 2003 deutlich restriktiver: Die Neurentenquote hat sich zwischen dem Höchststand 2003 (0.6 % – d.h. 6 von 1000 Personen) und dem Tiefststand 2013 (0.25 %) mehr als halbiert. 2018 lag die Neurentenquote in der IV bei 0.3 %.<sup>22</sup>

*Arbeitnehmende mit gesundheitlichen Einschränkungen haben heute im Vergleich zu früher geringere Chancen auf eine Rente.*

Die Abnahme der Neurentenzusprachen betraf vor allem Krankheitsbilder, bei denen klare Diagnosen schwierig sind und die Betroffenen daher mehr Schwierigkeiten haben, eine Arbeitsunfähigkeit nachzuweisen. Entsprechend wurden insbesondere bei Beeinträchtigungen des Bewegungsapparats sowie psychischen Erkrankungen weniger neue Renten zugesprochen. Seit 2014 wurde die Vergabepraxis jedoch wieder leicht gelockert – dies auch im Zusammenhang mit mehreren richtungsweisenden Entscheiden des Bundesgerichts.<sup>23</sup>

<sup>22</sup> BSV 2019, S. 7.  
<sup>23</sup> Die Neurentenquote gibt an, wie hoch der Anteil Personen zwischen 18 und 63/64-Jahren ist, die neu eine Rente erhalten. Der Anstieg der Neurentenquote in der IV ist auch eine Folge der angepassten Bemessung des Invaliditätsgrades bei Teilerwerbstätigen per 1.1.2018. (BSV 2019, S. 7).

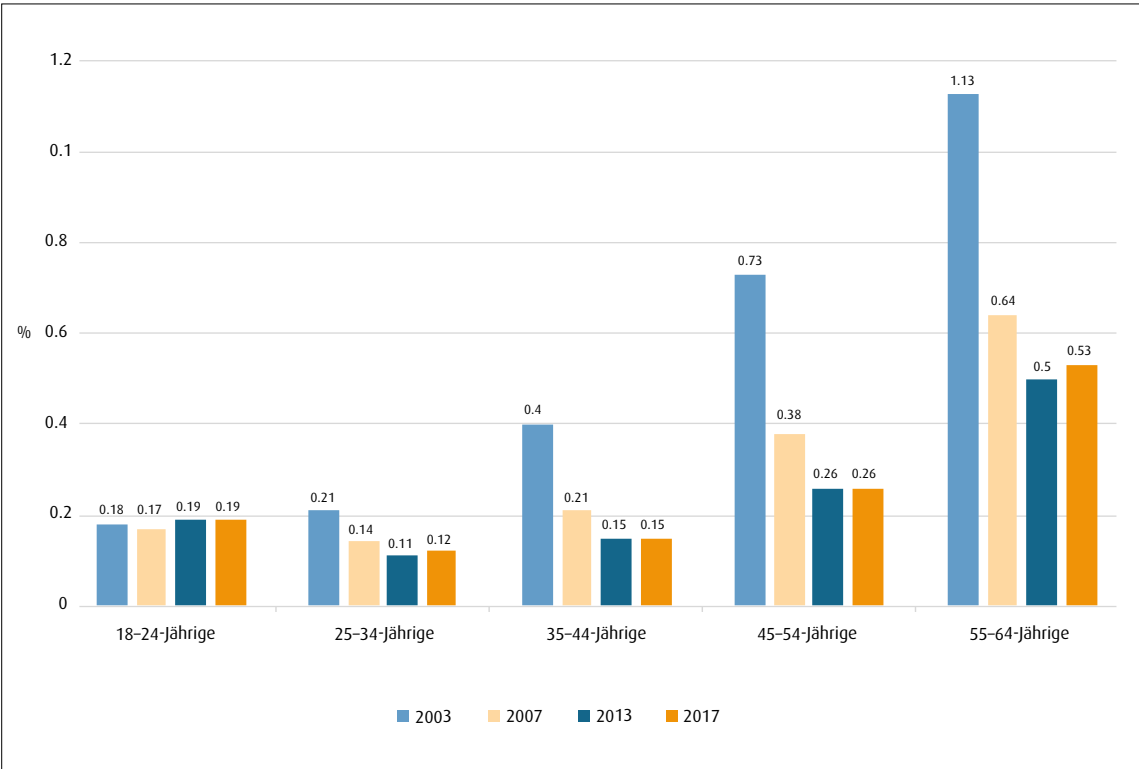
Besonders betroffen vom Rückgang bei der Zusprachen von Neurenten sind ältere Personen, die insgesamt jedoch weiterhin den grössten Anteil der Neurenten erhalten (vgl. Grafik 7). Der Anteil der 55–64-Jährigen, die neu eine Rente erhalten, ist stark zurück gegangen. Teilweise dürfte dies darauf zurückzuführen sein, dass die arbeitsmarktlichen Massnahmen der IV greifen und vermehrt Arbeitnehmende mit gesundheitlichen Einschränkungen dank der Frühinterventions- und Integrationsmassnahmen der IV im Erwerbsleben bleiben können als früher.

Teilweise dürfte die restriktivere Praxis bei der Sprechung von IV-Renten aber auch zur Steigerung des Langzeitarbeitslosigkeitsrisikos der älteren Altersgruppen beigetragen haben. Gemäss einer Studie der OECD (2013) zur psychischen Gesundheit und Beschäftigung in der Schweiz sind die Arbeitgeber in der Schweiz im Umgang mit psychisch kranken Angestellten oft überfordert und die Frühinterventionsmassnahmen würden gerade bei psychischen Erkrankungen selten angewendet. Die Studie stellt zudem fest, dass in vielen Sozial-

leistungssystemen ein relativ grosser Anteil der Leistungsbeziehenden an psychischen Problemen leidet: 60 % der Beziehenden von Krankentaggeldern, 35 % der Sozialhilfebeziehenden und 30 % der ALV-Beziehenden sind betroffen. Insbesondere bei den betroffenen Sozialhilfebeziehenden sind die psychischen Störungen häufig schwer, während die betroffenen ALV-Beziehenden in der Mehrheit unter mittelgradigen psychischen Störungen leiden.<sup>24</sup> Die Studie attestiert dabei den Sozialdiensten mehr Kompetenz im Umgang mit den Betroffenen als den RAV, bei denen die Störungen häufig gar nicht diagnostiziert wurden. Allerdings seien auch bei den Sozialdiensten die Möglichkeiten, Personen mit psychischen Problemen zu unterstützen, begrenzt.

*Rund ein Drittel der Sozialhilfebeziehenden leidet an psychischen Erkrankungen. Oft ein Teufelskreis: Wer arbeitslos ist, entwickelt eher eine psychische Krankheit und wer psychisch krank ist, findet nur schwer wieder eine Stelle.*

**Grafik 7: Entwicklung der IV-Neurentenquoten (ohne Geburtsgebrechen und Unfälle) nach Altersgruppen in %**



Quelle: Obsan 2019, basiert auf BSV-Invalidenversicherungsstatistik, Darstellung BFH.

<sup>24</sup> OECD 2013, S. 95.

Die Entwicklungen in der Sozialhilfe

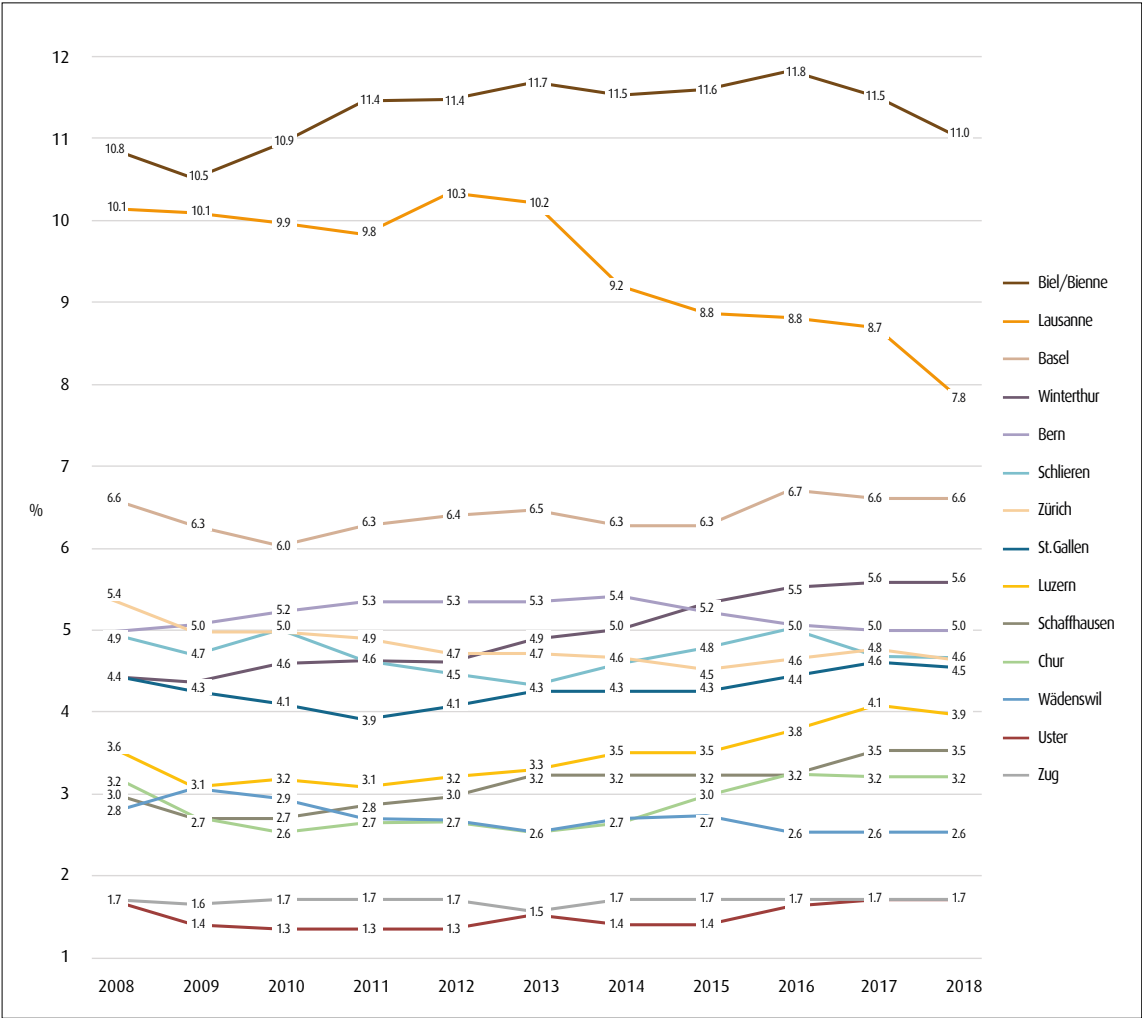
Die Rolle der Sozialhilfe verändert sich durch die strukturwandelbedingten Veränderungen im Arbeitsmarkt und die unvollständigen Antworten des vorgelagerten sozialen Sicherungssystems auf die neuen Risiken. Ursprünglich als Instrument zur kurzfristigen Überbrückung von Notsituationen gedacht, übernimmt die Sozialhilfe zunehmend die längerfristige Absicherung von Personen, die ungenügende Möglichkeiten zur Generierung eines existenzsichernden Einkommens im Arbeitsmarkt oder bei anderen Zweigen der Sozialen Sicherheit haben. Dies äussert sich, wie im ersten Teil dieser Publikation ausgeführt, unter anderem darin, dass die Entwicklungen in der Sozialhilfe schwächer als früher mit konjunkturellen Aufschwüngen verbunden sind (siehe auch Grafik 1). Durch die Umstrukturierungsmassnahmen der Unternehmen im Zuge rezessiver

Phasen (Entlassungen, Betriebsschliessungen, Fusionen, Neuorientierungen, etc.) erholt sich zwar der Arbeitsmarkt wieder, aber ein Teil der Arbeitnehmenden bleibt dauerhaft oder für längere Zeit ausgeschlossen. Besonders betroffen sind Arbeitnehmende ohne Qualifikation oder mit Qualifikationen, die auf dem Arbeitsmarkt wenige gefragt sind, sowie Personen, deren Produktivität aufgrund von gesundheitlichen Beeinträchtigungen eingeschränkt ist. Wie sich das auf das Sozialhilferisiko der Bevölkerung und die Zusammensetzung der Sozialhilfebeziehenden auswirkt, wird in der Folge beschrieben.

Trends in den Sozialhilfequoten

In Grafik 8 sind die Sozialhilfequoten der 14 Vergleichsstädte von 2008 bis 2018 dargestellt. Die Sozialhilfequote gibt an, wie gross der Anteil der Personen an der

Grafik 8: Entwicklung der Sozialhilfequote in 14 Städten (2008 – 2018)



Quelle: BFS Sozialhilfestatistik, Darstellung BFH.  
Anmerkung: Die Sozialhilfequote ist auf eine Kommastelle gerundet dargestellt.

Bevölkerung ist, die innerhalb eines Beobachtungsjahrs Sozialhilfe bezogen haben. Wie die Grafik zeigt, sind die Veränderungen auf Stadtebene in den dargestellten 10 Jahren generell weniger ausgeprägt als die Unterschiede zwischen den Städten.

Die Sozialhilfequote einer Stadt hängt wesentlich von der Bevölkerungszusammensetzung ab. Einfluss haben auch die Verfügbarkeit von günstigem Wohnraum, der lokale Arbeitsmarkt und die vorgelagerten Sozialsysteme.

Die beiden Städte mit den höchsten Sozialhilfequoten, Biel und Lausanne, sind beides Städte mit einem sehr hohen Anteil Personen ohne berufliche Ausbildung in der Bevölkerung. Wie oben aufgezeigt (Grafik 6) verfügt hier mehr als ein Viertel der über 25-Jährigen über keinen nachobligatorischen Bildungsabschluss. Die Zahl der Menschen mit einem erhöhten Sozialhilferisiko aufgrund fehlender Qualifikation ist somit besonders ausgeprägt und dürfte zusammen mit einer ungünstigen Beschäftigungslage für Geringqualifizierte eine zentrale Erklärung für die vergleichsweise hohen Sozialhilfequoten sein. Auch in Basel, das die dritthöchsten Sozialhilfequoten im Städtevergleich aufweist, ist der Anteil an Personen ohne Ausbildung in der Bevölkerung deutlich höher als beispielsweise in Zürich, das im langfristigen Trend eine sinkende Sozialhilfequote aufweist, oder in Bern, dessen Sozialhilfequote in den letzten Jahren ebenfalls tendenziell gesunken ist.

Die sinkenden Sozialhilfequoten in Zürich und Bern sind unter anderem auch auf die zunehmende Verknappung des günstigen Wohnraums zurückzuführen (siehe Kennzahlenvergleich). Während die hochqualifizierten, gut verdienenden Gewinnerinnen und Gewinner des Strukturwandels mit ihrer Nachfrage nach hochwertigem Wohnraum in der Stadt dazu beitragen, die Wohnungpreise anzukurbeln, können sich die Geringqualifizierten die teureren Stadtwohnungen immer weniger leisten und ziehen tendenziell aus den Kernstädten weg in die umliegenden Gemeinden.

In Lausanne ist die Sozialhilfequote seit 2013 stark gesunken. Ein wichtiger Grund dafür sind diverse politische Massnahmen des Kantons Waadt, die einerseits bei Familien und andererseits auch bei älteren Arbeitnehmenden sowie Personen in Ausbildung die Abhängigkeit von der wirtschaftlichen Sozialhilfe reduziert haben.

Zu nennen sind hier insbesondere die Einführung von Familienergänzungsleistungen für Working-Poor-Familien, Brückenrenten für ältere Arbeitslose sowie Coachings und existenzsichernde Stipendien für (junge) Erwachsene ohne Ausbildung. Die sinkende Sozialhilfequote in Lausanne ist somit auch eine Folge der Anpassung des Sozialleistungssystems des Kantons an die gewandelten gesellschaftlichen und arbeitsmarktlichen Bedingungen. Kommt hinzu, dass sich seit 2017 auch die konjunkturelle Lage verbessert hat und die Zahl der Arbeitslosen seither zurückgegangen ist.

Am unteren Rand der Grafik stehen Uster und Zug, deren Sozialhilfequoten deutlich unter dem Schweizer Durchschnitt (rund 3% im betrachteten Zeitraum) liegen. Auch die Bevölkerung in Wädenswil trägt ein anhaltend tiefes und unterdurchschnittliches Sozialhilferisiko. Wie im Kennzahlenbericht detailliert aufgezeigt, leben in diesen Städten vergleichsweise wenig Personen mit erhöhtem Sozialhilferisiko. In den Städten Winterthur, Luzern, Schaffhausen sowie etwas weniger ausgeprägt St. Gallen und Chur zeigt sich seit 2011/2012 eine steigende Tendenz in den Sozialhilfequoten. Dies hat unter anderem auch mit einer Annäherung der Bevölkerungsstruktur dieser Städte an diejenige der grossen Städte zu tun. Im Vergleich zu den grossen Städten sind sie aber weniger stark von der Verknappung des günstigen Wohnraums betroffen.

Steigendes Sozialhilferisiko für Ältere und Geringqualifizierte

Für die bereits etwas älteren Arbeitnehmenden ist die Anpassung an die neue Ausgangslage schwieriger als für die jüngeren. In den letzten rund 10 Jahren ist denn auch ein deutlicher Trend zu einer Erhöhung des Sozialhilferisikos bei den 46–64-Jährigen feststellbar. Grafik 9 zeigt die Entwicklung der Sozialhilfequoten für verschiedene Altersgruppen im Durchschnitt der 14 Vergleichsstädte. Während bei den jüngeren Altersgruppen das Sozialhilferisiko tendenziell gesunken ist, ist dieses bei den Altersgruppen zwischen 46 und 64 Jahren kontinuierlich angestiegen. Bei den 36–45-Jährigen, das heisst bei derjenigen Altersgruppe, die besonders stark Familienlasten mit kleinen Kindern trägt, ist das Sozialhilferisiko über alle Städte hinweg betrachtet ungefähr konstant geblieben.

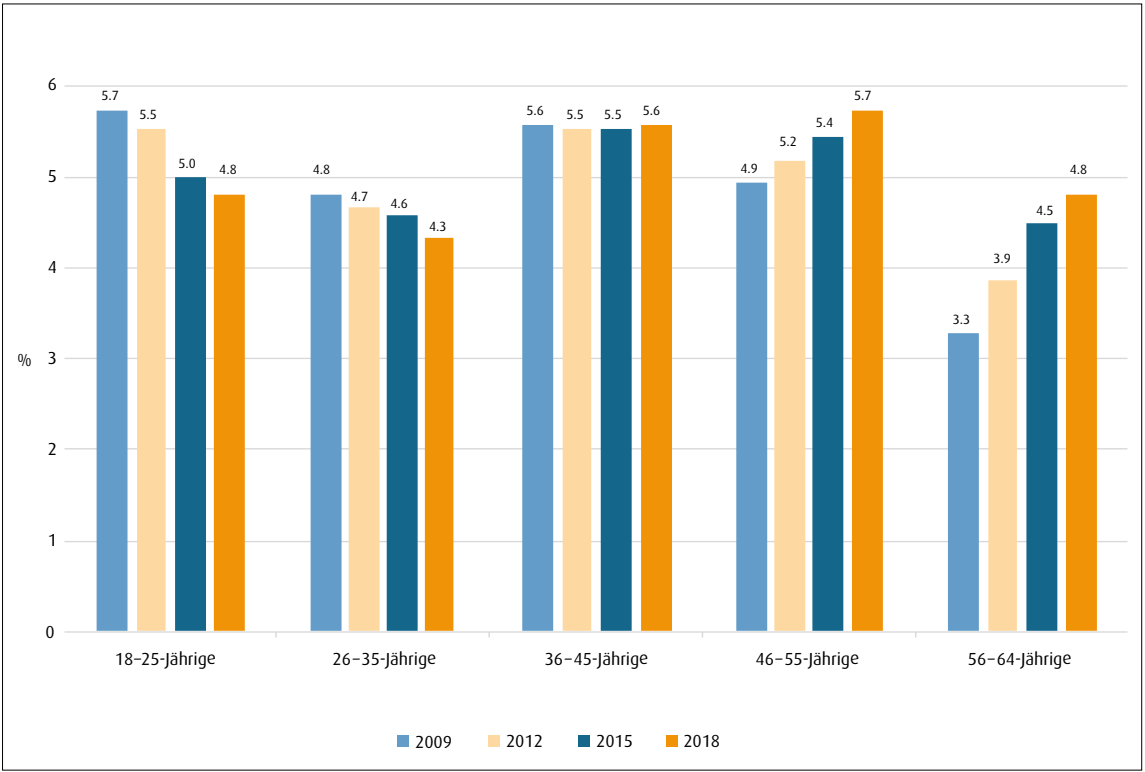
In Biel zeigt sich das Bild steigender Sozialhilfequoten für die älteren Altersgruppen und sinkender Sozialhilfequoten für die jüngeren Altersgruppen besonders deutlich. Während 2008 weniger als 11 % der 46–55-Jährigen auf Sozialhilfe angewiesen waren, lag dieser

Anteil 2018 bei über 13 %. Die Sozialhilfequote der 56–64-Jährigen stieg im selben Zeitraum von unter 7 % auf über 10 % an. Auf der anderen Seite ist die Sozialhilfequote der 18–25-Jährigen von über 14 % auf 8 % gesunken. Auch diese Entwicklung deutet darauf hin, dass die insgesamt sehr hohe Sozialhilfequote in Biel dem Umstand geschuldet ist, dass hier – aufgrund der früheren Wirtschaftsstruktur – noch besonders viele Personen leben, die beim Strukturwandel tendenziell auf der Verliererseite stehen. Die jüngeren Generationen (auch die Neuzuzüger) dürften hingegen besser für die veränderten Arbeitsmarktbedingungen gerüstet sein.

*Für ältere Personen ist die Anpassung an den Strukturwandel in der Wirtschaft schwieriger. Das Sozialhilferisiko der Personen zwischen 45 und 64 Jahren ist in den letzten 10 Jahren stark gestiegen.*

Da für die unterschiedlichen Bildungsgruppen keine Sozialhilfequoten vorliegen, ist es nicht möglich, die Veränderung des Sozialhilferisikos verschiedener Quali-

Grafik 9: Entwicklung der Sozialhilfequoten nach Altersklassen (Durchschnitt der 14 Vergleichsstädte)



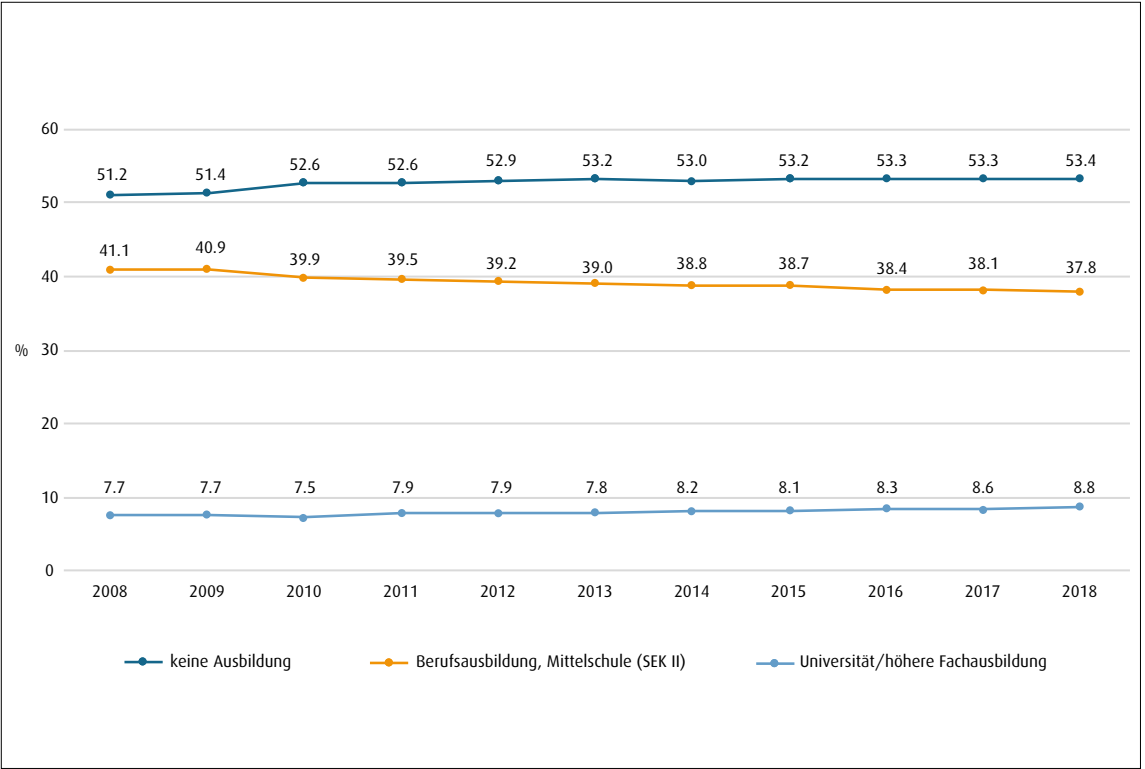
Quelle: BFS Sozialhilfestatistik, Darstellung BFH.

fikationsniveaus direkt zu berechnen. Es lässt sich aus den Entwicklungen nur grob abschätzen. Mehr als die Hälfte der Personen über 18 Jahren, die in einer der 14 Vergleichsstädte Sozialhilfe beziehen, verfügt über keinen nachobligatorischen Bildungsabschluss (vgl. Grafik 10). Dieser Anteil hat sich in den letzten 10 Jahren leicht erhöht, obschon der Anteil ohne berufliche Ausbildung generell – wie in der gesamten Schweiz – gesunken sein dürfte. Im selben Zeitraum hat sich der Anteil der Personen mit hoher Ausbildung (höhere Berufsausbildung oder Universitätsabschluss) im Sozialhilfebezug ebenfalls leicht erhöht. Da sich der Anteil dieser Gruppe in der Bevölkerung deutlich erhöht hat, bleibt ihr Sozialhilferisiko insgesamt sehr klein: Das Risiko eines Sozialhilfebezugs für Hochqualifizierte ist damit trotz leicht steigendem Anteil unter den Sozialhilfebeziehenden gesunken, während es für Geringqualifizierte angestiegen ist.

Ob das Sozialhilferisiko der Personen mit mittlerem Bildungsniveau insgesamt zu- oder abgenommen hat, lässt sich aus dem vorhandenen Datenmaterial nicht

abschätzen. Zwar nimmt deren Anteil an den Sozialhilfebeziehenden ab (Grafik 10), aber auch in der Gesamtbevölkerung sind die Anteile der Personen mit mittlerer Qualifikation sinkend.

Grafik 10: Sozialhilfebeziehende ab 18 Jahren in 14 Städten nach Bildungsstand (Anteile)



Quelle: BFS Sozialhilfestatistik, Darstellung BFH.

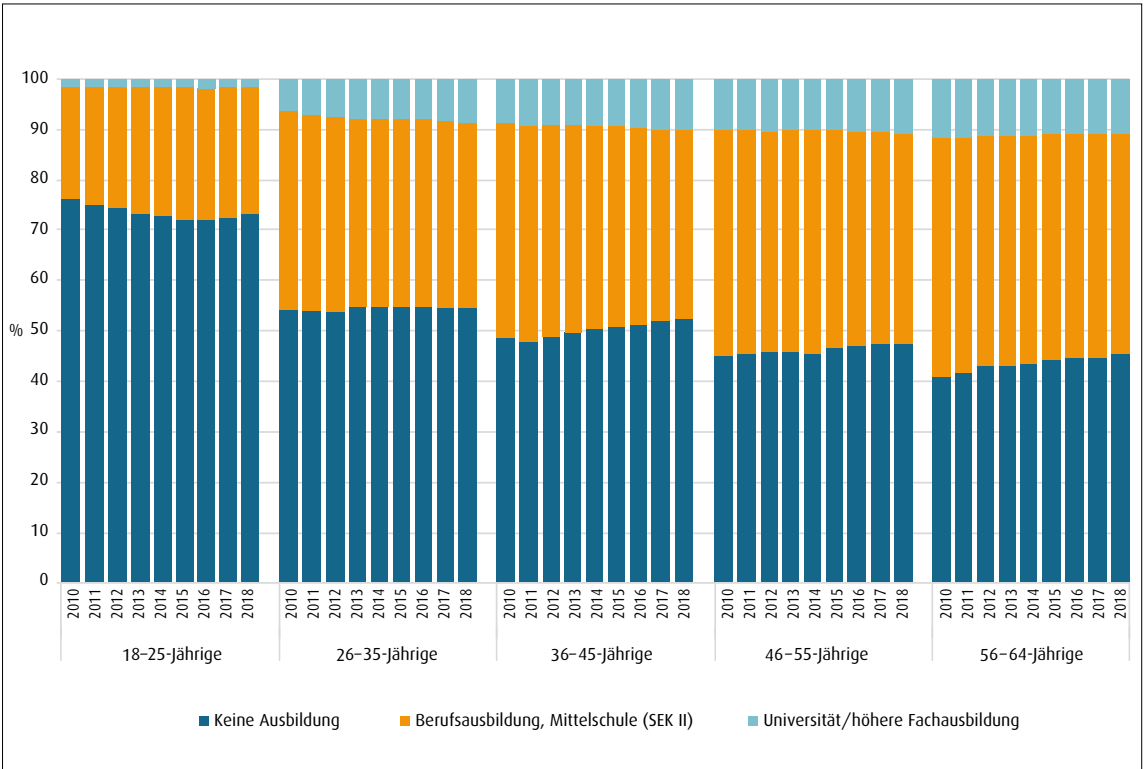


Gewisse Schlüsse lassen sich aus der Auswertung des Bildungsstands der Sozialhilfebeziehenden nach Altersgruppen ziehen (Grafik 11): Der Anteil der Qualifizierten (Berufsausbildung und höhere Berufsausbildung) steigt mit zunehmendem Alter – und dies obschon das Qualifikationsniveau der Gesamtbevölkerung bei den älteren Kohorten tiefer ist. Während eine berufliche Qualifikation das Sozialhilferisiko der jüngeren Personen stark reduziert, ist dies bei den älteren Erwerbstätigen weniger ausgeprägt der Fall. Auf der einen Seite gibt es eine Reihe von Faktoren, die das Sozialhilferisiko der älteren Erwerbspersonen unabhängig von ihrer Qualifikation erhöhen können. So nehmen mit dem Alter gesundheitliche Einschränkungen zu, die Unternehmen bevorzugen die Einstellung von jüngeren Personen und das Risiko, über eine Qualifikation zu verfügen, die im Arbeitsmarkt nicht mehr gefragt ist, ist bei älteren Personen höher. Auf der anderen Seite war es früher einfacher, ohne formelle Berufsausbildung in die Arbeitswelt einzusteigen und die fehlende Ausbildung durch Berufserfahrung und informelle Qualifikationen zu kompensieren. Dies trägt dazu bei, dass sich die fehlende Qualifizierung bei älteren Erwerbspersonen weniger stark auf das

Sozialhilferisiko auswirkt als bei den jüngeren. Allerdings scheint sich dieser Effekt über die Zeit zu verringern: Die in Grafik 11 dargestellte zeitliche Entwicklung verdeutlicht, dass gerade in den älteren Altersgruppen der Anteil der geringqualifizierten Sozialhilfebeziehenden zugenommen hat. Fehlende Qualifikation wird demnach auch bei den erfahrenen, älteren Personen immer stärker zum Armutsrisiko.

**Sozialhilfe dient zunehmend der längerfristigen Existenzsicherung**  
Die Bezugsdauer in der Sozialhilfe hat im längerfristigen Trend zugenommen. Grafik 12 zeigt die durchschnittliche Bezugsdauer gemessen in Monaten (Median<sup>25</sup>). Dargestellt ist der Median und nicht das arithmetische Mittel, da die Verteilung der Bezugsdauer der Fälle sehr schief ist. Das heisst, es gibt einen relativ grossen Teil an Personen, die nur vorübergehend Sozialhilfe beziehen; rund 30 % der Fälle können innerhalb eines Jahres wieder abgelöst werden. Auf der anderen Seite gibt es auch eine Gruppe von Personen mit sehr langer Bezugsdauer; rund 30 % der Fälle sind über fünf Jahre in Bezug, rund 10 % sogar über 10 Jahre.

**Grafik 11: Bildungsstand der Sozialhilfebeziehenden nach Altersgruppen (Prozentanteile) von 2010 bis 2018 in 14 Städten**



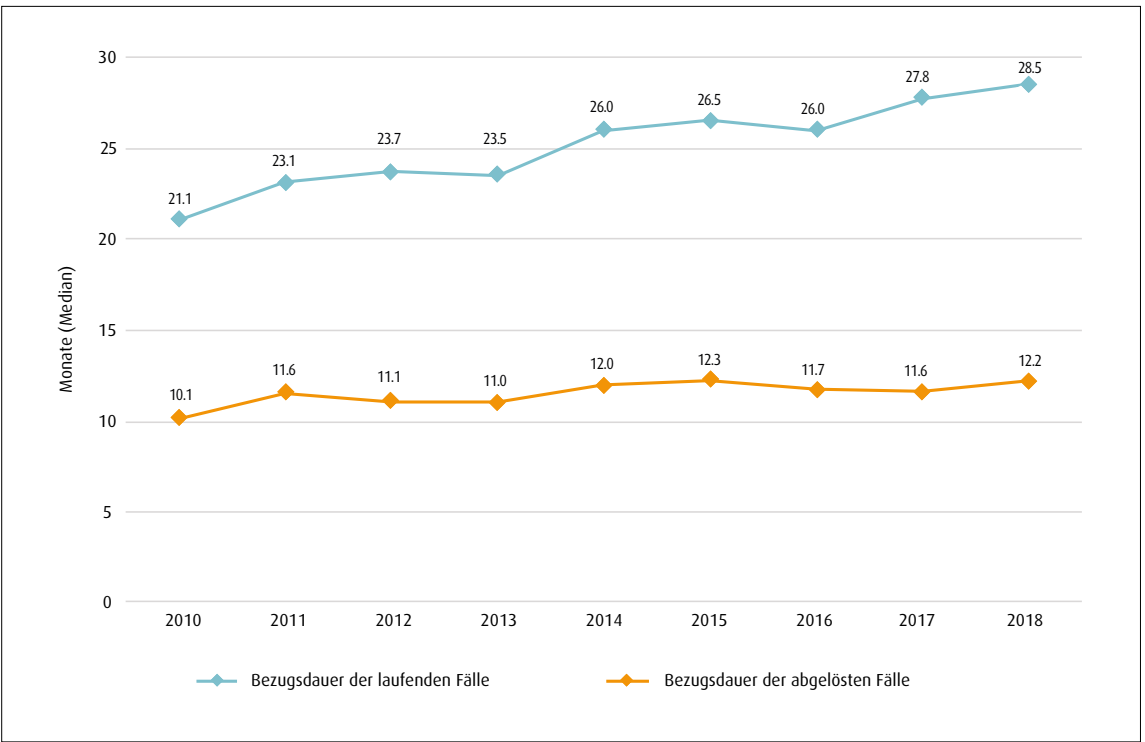
Quelle: BFS Sozialhilfestatistik, Berechnung BFH

*Sozialhilfe ist einerseits kurzfristige Überbrückung: Etwa 30 Prozent sind weniger als ein Jahr in der Sozialhilfe. Andererseits muss Sozialhilfe auch langfristig Existenzen sichern: Etwa 30 Prozent sind länger als fünf Jahre auf Sozialhilfe angewiesen.*

die längerfristige Existenzsicherung übernimmt. Diese Gruppe ist in den letzten Jahren in allen Vergleichsstädten, ausgenommen Uster, grösser geworden. Der steigende Anteil an Langzeitbeziehenden ist ein wichtiger Erklärungsfaktor der zunehmenden Nettokosten pro Person in der Sozialhilfe.<sup>26</sup>

Während die Bezugsdauer der laufenden Fälle 2010 im Mittel rund 21 Monate, also etwas weniger als zwei Jahre, betrug, sind es 2018 mit 28.5 Monaten deutlich mehr als zwei Jahre. Betrachtet man die Bezugsdauer der abgeschlossenen (abgelösten) Fälle, lässt sich kein deutlicher Anstieg feststellen: Im Mittel waren diese rund 11 bis 12 Monate im Sozialhilfebezug. Dies hat damit zu tun, dass nach wie vor rund die Hälfte der neuen Fälle innerhalb eines Jahres wieder abgelöst werden können. Die Bezugsdauer der abgeschlossenen und diejenige der laufenden Fälle entwickelt sich also nicht parallel, was darauf hindeutet, dass es eine Gruppe von Sozialhilfebeziehenden gibt, die sehr lange im Sozialhilfebezug sind und praktisch nicht wieder abgelöst werden können. Es sind Personen, für die die Sozialhilfe

**Grafik 12: Bezugsdauer in Monaten (Median) der laufenden und abgelösten Fälle im Durchschnitt der 14 Städte**



Quelle: BFS Sozialhilfestatistik, Darstellung BFH.

<sup>25</sup> Der Median teilt die Sozialhilfefälle in zwei gleich grosse Gruppen (50 % haben eine tiefere und 50 % eine höhere Bezugsdauer).  
<sup>26</sup> Bundesrat 2017.

Fazit

Die Schweiz ist bislang den Herausforderungen der Digitalisierung gewachsen. Das Gesamtbild der Schweizer Wirtschaft im Zuge des Strukturwandels ist ein positives.<sup>27</sup> Der Arbeitsmarkt, das Bildungssystem und insbesondere die jüngeren Arbeitnehmenden passen sich den geänderten Rahmenbedingungen an. Es gilt jedoch festzuhalten, dass nicht alle auf der Gewinnerseite stehen. Für einen Teil der Menschen in der Schweiz ist eine Anpassung an die neue Ausgangslage schwierig oder nicht möglich und ihre Aussichten, ein existenzsicherndes Einkommen zu erzielen, haben sich verschlechtert. Zu den Verliererinnen und Verlierern des Strukturwandels gehören insbesondere Personen mit tiefer Qualifikation, Personen mit gesundheitlichen Einschränkungen und ältere Arbeitnehmende, deren Kompetenzen im Arbeitsmarkt nicht mehr gefragt sind. Sie stehen in Anbetracht des zunehmenden Wettbewerbs- und Anpassungsdrucks vor grossen Hürden.

Zunehmend ist es die Sozialhilfe, die längerfristig die Existenzsicherung übernehmen muss. Aufgrund unterschiedlicher Ausgangslagen bezüglich Wirtschaftsstruktur, Wohnungsmarkt und Bevölkerungszusammensetzung sind die Gemeinden und Städte unterschiedlich stark betroffen. Gefragt sind – im Zuge der rasanten Entwicklungen im Arbeitsmarkt – Weitblick und koordiniertes Handeln. Sanierungs- und Sparmassnahmen in den Unterstützungssystemen sind kontraproduktiv, wenn sie dazu beitragen, die Verliererinnen und Verlierer des Strukturwandels weiter ins Abseits zu drängen und diejenigen Städte und Gemeinden mit einer ungünstigen Ausgangslage vor zusätzliche Herausforderung zu stellen.

Vielmehr sollten die Unterstützungssysteme verstärkt auf den Bedarf der Menschen ausgerichtet werden, deren Möglichkeiten auf die veränderten Arbeitsmarktbedingungen zu reagieren, eingeschränkt sind. Der Zugang zu Bildung und Weiterbildung ist gerade für die Personen besonders schwierig, die auf der Verliererseite stehen. Indem existenzsichernde Stipendien auch für Erwachsene verfügbar gemacht werden, könnten die Kantone zur Verbesserung beitragen. Für ältere Arbeitnehmende sind nationale Lösungen sinnvoll, beispielsweise in Form von Überbrückungsrenten oder einer Flexibilisierung des AHV-Rentenalters, die denjenigen, deren Einkommensperspektiven stark abgenommen haben, unter bestimmten Bedingungen einen vorzeitigen Ruhestand ermöglicht. Grundsätzlich gilt es die Finanzierungs- und Umverteilungsmechanismen im sozialen Sicherungssystem derart auszugestalten, dass die Verliererinnen und Verlierer an den Gewinnen des Strukturwandels beteiligt werden können.

*Es braucht eine bessere Absicherung von älteren Arbeitslosen. Es braucht bessere Aus- und Weiterbildungsmöglichkeiten, damit es weniger Verliererinnen und Verlierer des Strukturwandels gibt.*

<sup>27</sup> Aeppli et al. (2017).

Literatur

Aeppli M., Angst V., Iten R., Kaiser H., Lüthi I., Schweri J. (2017). Die Entwicklung der Kompetenzanforderungen auf dem Arbeitsmarkt im Zuge der Digitalisierung. Schlussbericht an das Staatssekretariat für Wirtschaft (SECO). Zollikofen.

Beyeler M., Salzgeber R., Oesch T., Schuwey C. (2018). Kennzahlenvergleich zur Sozialhilfe in Schweizer Städten. Berichtsjahr 2017, 14 Städte im Vergleich. Berner Fachhochschule, Soziale Arbeit.

Bundesamt für Sozialversicherungen (BSV) (2019). IV-Statistik 2018. Jahresbericht: Mai 2019.

Bundesamt für Statistik (BFS) (2018). Sozialhilfebeziehende in der Schweiz 2017. BFS aktuell: Dezember 2018.

Bundesrat (2017). Kostenentwicklung in der Sozialhilfe. Bericht des Bundesrates in Erfüllung der Postulate 14.3892 Sozialdemokratische Fraktion und 15.3915 Bruderer Wyss vom 25. September 2014, 6. September 2017, Schweizerische Eidgenossenschaft, Bern.

Can E., Scheldon G. (2017). Die Entwicklung der Beschäftigungschancen von Geringqualifizierten in der Schweiz. Studie erstellt im Auftrag des Sozialdepartements Zürich (SD), Forschungsstelle für Arbeitsmarkt- und Industrieökonomik (FAI) Universität Basel.

Deloitte (2016). Der Arbeitsplatz der Zukunft: Wie digitale Technologie und Sharing Economy die Schweizer Arbeitswelt verändern. Deloitte AG.

Meier R. (2015). Die Städteinitiative Sozialpolitik – Sozialpolitisches Kompetenzzentrum der Schweizer, S. 312–324 in Riedi, Anna Maria et al. (Hrsg.) Handbuch Sozialwesen Schweiz. 2.A. Bern: Haupt Verlag.

Munz D., Unger T., Klein-Hessling J. (2017). Arbeitslosigkeit und psychische Gesundheit. ASU Zeitschrift für medizinische Prävention. 52: S. 557–561.

Nathani C., Hellmüller P., Rieser C., Nesarajah S., Hoff O. (2017). Ursachen und Auswirkungen des Strukturwandels im Schweizer Arbeitsmarkt. Schlussbericht an das Staatssekretariat für Wirtschaft SECO. Rütter Soceco, Rüschlikon.

OECD (2013). Psychische Gesundheit und Beschäftigung: Schweiz. Forschungsbericht 12/13 in Beiträge zur Sozialen Sicherheit. BSV.

Staatssekretariat für Wirtschaft (SECO) (2018). Bericht Langzeitarbeitslosigkeit. <https://www.seco.admin.ch/seco/de/home/Arbeit/Arbeitslosenversicherung/arbeitslosigkeit/Langzeitarbeitslosigkeit.html> (12.3.2018).

Zehnhäusern P., Vaterlaus S. (2017). Digitalisierung und Arbeitsmarktfolgen. Metastudie zum Stand der Literatur und zu den Entwicklungen in der Schweiz. Studie von Polynomics AG im Auftrag der Fondation CH2048.

